

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**DIPLOMSKO DELO**

REGIJE KOT SUBJEKTI SOODLOČANJA V EVROPSKI UNIJI

Ljubljana, september 2002

JAKA ZAVRL

## **IZJAVA**

Študent JAKA ZAVRL izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. ZARJANA FABJANČIČA in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 16. 9. 2002

Podpis: \_\_\_\_\_

# **KAZALO**

<b><i>UVOD</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>1 OPREDELITEV POJMOV</i></b>	<b><i>2</i></b>
1.1 Regija	2
1.2 Regionalizem	7
1.3 Regionalizacija	8
1.4 Decentralizacija, regionalizacija in federalizacija	9
<b><i>2 EVROPSKA UNIJA IN REGIJE</i></b>	<b><i>12</i></b>
2.1 Razlike v ravni razvoja regij	14
2.2 Evropa regij	16
<b><i>3 REGIONALIZEM IN EVROPSKA INTEGRACIJA</i></b>	<b><i>18</i></b>
3.1 Novi regionalizem	18
3.2 Vpliv regij v Evropski uniji	19
3.3 Evropska komisija in regije	22
3.4 Prihodnost regij v okviru Evropske unije	26
<b><i>4 USPEH TRETJE RAVNI V MAASTRICHTU IN STREZNITEV V AMSTERDAMU</i></b>	<b><i>28</i></b>
4.1 Okoliščine in sklepi Evropskega sveta v Maastrichtu	29
4.2 Okoliščine in sklepi Evropskega sveta v Amsterdamu	31
<b><i>5 PRIZADEVANJA ODBORA REGIJ</i></b>	<b><i>33</i></b>
5.1 Prizadevanja regij na Medvladni konferenci	36
<b><i>SKLEP</i></b>	<b><i>38</i></b>
<b><i>LITERATURA</i></b>	<b><i>40</i></b>
<b><i>VIRI</i></b>	<b><i>41</i></b>
<b><i>SLOVARČEK</i></b>	

# UVOD

Namen tega diplomskega dela je osvetliti problematiko sodelovanja regij v procesu odločanja v Evropski uniji in kako bi lahko postale dejavnik, ki bi poskrbel za zmanjšanje demokratičnega deficita, ki je posledica dejstva, da imajo neposredno voljeni predstavniki ljudstva, člani Evropskega parlamenta (European Parliament), le malo vpliva na odločitve in na njihovo izvajanje, saj sta glavna akterja politike v Evropski uniji Svet EU (Council of EU) in Evropska komisija (European Commission), ki sta sestavljena iz delegiranih članov.

Regionalizem in regije so družbeno-ekonomski pojav, ki zaseda pomembno mesto v sodobni družbi in zahteva interdisciplinarni pristop pri proučevanju. Zaradi tega sem obravnaval to tematiko tako iz ekonomskega kot tudi sociološkega, zgodovinskega in političnega vidika.

Regionalizem in z njim povezane regije predstavljajo relativno nov pojav v strukturi sodobne države in mednarodnih odnosov v Evropi. Z njim povezujemo predvsem prizadevanja, da se zapolni strukturna (politična, ekonomska in kulturna) praznina med državno in lokalno ravni. Prizadevanja prihajajo z obeh strani hkrati, od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol. Na prvi pogled se torej zdi, da so regije tako v interesu države kakor tudi lokalnega prebivalstva, vendar se stališča obeh strani razlikujejo glede na končni cilj, to je vlogo, ki naj bi jo regije imele v ureditvi države in mednarodnih odnosov oziroma Evropske unije.

Če na hitro primerjamo evropsko integracijo in regionalizem, se pojma med seboj izključujeta: evropska integracija prenaša pristojnosti na nadnacionalno raven, medtem ko je regionalizem usmerjen v krepitev podnacionalne ravni. Večina avtorjev se strinja, da je evropska integracija posledica političnih nesposobnosti, ki so Evropo pripeljale v dve uničevalni vojni. A integracija se ni pričela v politiki, kot bi pričakovali, temveč na ekonomskem področju. Ekonomska integracija je bila ključ do političnega sodelovanja, ekonomska sredstva za doseg političnega cilja. Podobno je pri regionalizmu: na nivoju Evropskih skupnosti je bila regionalna politika prvotno zasnovana zgolj kot način ekonomske podpore slabše razvitim regijam, vendar je hitro presegla ekonomske okvire; danes imajo regije tudi politično vlogo v Evropski uniji. Če sklepamo na podlagi razvoja evropskih integracij, naj bi regije na političnem in razvojnem področju postajale vse pomembnejši dejavnik.

Diplomsko delo je sestavljeno iz petih sklopov, ki se medsebojno. V prvem delu sem predstavil regijo kot teoretični pojem, ob tem pa sem opredelil še ostale pojme, ki so pomembni za razumevanje in podrobnejše obravnavanje regionalne problematike. Posebej pomembna je opredelitev razlike med regionalizacijo in regionalizmom. Predstavljena je tudi razlika med decentralizacijo, regionalizacijo in federalizacijo.

Ena od temeljnih nalog Slovenije, opredeljena tudi v državnih dokumentih, je polnopravno članstvo v Evropski uniji. Biti del unije pa seveda prinaša nove izzive in seveda tudi probleme. S tem se ukvarja drugi del diplomskega dela, ki najprej predstavi razlike v razvoju regij v EU in nato idejo Evropa regij.

Tretji del se ukvarja z regionalizmom in evropsko integracijo. Natančneje: z razvojem regionalizma, s t. i. novim regionalizmom v 90. letih, z vplivom regij na odločanje v EU, s sodelovanjem Evropske komisije in regij ter s prihodnostjo regij v EU.

Evropske regije so dosegle odločilen preboj z Maastrichtsko pogodbo, s katero je bil ustanovljen Odbor regij, in sicer kot posvetovalno telo Evropske komisije in Sveta EU. S tem se podrobneje ukvarja četrti del diplomskega dela, v katerem so opisane okoliščine in sklepi Evropskega sveta v Maastrichtu in Amsterdamu.

V zadnjem delu pa so podrobneje opisana prizadevanja Odbora regij na Medvladni konferenci, pred srečanjem Evropskega sveta v Amsterdamu in na njem.

## **1 OPREDELITEV POJMOV**

V diskusijah o krepitvi regij kot podnacionalnih (poddržavnih) enot in o primernem upoštevanju regionalnih interesov v evropskem integracijskem procesu pojavljajoči se pojmi regija in regionalizem, kot tudi decentralizacija, regionalizacija in federalizacija, uporabljajo glede na kontekst v različnih pomenih. Zato bom v nadaljevanju podal opredelitve teh pojmov, da bi se izognil nesporazumom.

### ***1.1 Regija***

Beseda regija izhaja iz latinščine (*regio, regionis* 'kraj') in pomeni določen kraj, ozemlje, pokrajino, predel ali območje, gre torej za omejen prostor. Prvič je bila uporabljena za opis notranje ureditve v Rimskem cesarstvu (Harvie, 1994, str. 10), njen sodobni pomen pa izhaja iz podrejenih administrativnih enot nacionalnih držav v 18. in 19. stoletju, ustanovljenih predvsem za vojaške namene in za namene obdavčenja in izobraževanja. Politični pomen je pridobila šele v 19. stoletju, do svoje širše uveljavitve pa je čakala do prve svetovne vojne, ko je začela označevati ozemeljsko enoto, manjšo od nacionalne države (Bučar, 1993, str. 40-41).

Pojem regija nima enotne opredelitve, kar izhaja iz širokega pomenskega polja, ki ga v različnih družbenih vedah in zgodovinski tradiciji zavzema. Splošno se uporablja v dveh

pomenih. Po eni strani se pojem regija nanaša na homogen prostor, pri čemer je ta homogenost zagotovljena na podlagi različnih kriterijev, in sicer (Barisitz, 1996, str. 45-46):

- Fizičnogeografskih in naravnih danosti, ki določeno območje označijo kot geografsko regijo;
- Etničnih, jezikovnokulturnih ali religioznih značilnosti prebivalstva oziroma večine prebivalstva določenega območja;
- Skupni preteklosti določenega območja;
- Ekonomske oziroma gospodarske strukture, ki zaznamuje in oblikuje določeno območje.

Regionalna identiteta bo tem bolj izražena, čim več kriterijev bo sovpadalo na določenem območju.

Po drugi strani pa je lahko tako določeno homogeno območje izločeno iz nadrejene teritorialne enote. Skupne značilnosti, ki gradijo regijo, so lahko različno opredeljene. Tako lahko gre za globalno skupnost držav, pri čemer bi regija potem pomenila svetovno regijo. V tem pogledu bi lahko Evropo kot tako imenovali regija. Lahko pa gre za nadrejeno teritorialno območje, ki obsega recimo en kontinent, iz katerega je izločena regija. V tem primeru lahko pojem regija pomeni strnjena območja, ki ne upoštevajo državnih meja, torej nadnacionalne regije (regija alpskih dežel ipd.).

Regija lahko v političnem smislu označuje tudi skupino držav z bolj ali manj skupnim političnim projektom, torej nadnacionalno regijo. Ta vrsta opredelitve regije za moje diplomsko delo sicer ni uporabna oziroma relevantna, vseeno je pa zavoljo celovite opredelitve pojava dobro, če si tudi njo pobliže ogledamo. Hettne (1999, str. 10-11) v tem smislu ločuje med petimi vrstami regij:

1. *Geografska enota, ločena z bolj ali manj naravnimi fizičnimi mejami, ki jo označujejo ekološke lastnosti, oziroma "protoregija"* (npr. Evropa od Atlantika do Urala, Indijska podcelina, Afrika južno od Sahare). Da bi ga regionalizirali, mora biti tak prostor nujno poseljen.
2. *Socialni sistem, ki vključuje translokalne odnose različnih vrst med človeškimi skupinami, oziroma "primitivna regija"* (npr. Evropa v 19. stoletju – koncert velikih sil). Ti odnosi vzpostavljajo varnostno celoto, v kateri so enote odvisne druga od druge in hkrati od splošne politične stabilnosti regionalnega sistema. Takšna regija je anarhična.
3. *Organizirano sodelovanje v kulturi, gospodarstvu, politiki ali obrambi oziroma "formalna regija"*. V tem primeru je regija opredeljena s članstvom v dotični regionalni organizaciji.
4. *Civilna družba, ki se oblikuje, kadar organizacijski odbor spodbuja socialno komunikacijo in skladnost mnenj v regiji*. Tu je bistvenega pomena obstoj skupne kulturne tradicije.

5. *Učinkovit subjekt z lastno identiteto, dejavnik legitimnosti in sposobnosti odločanja.* Bistveni področji regionalnega delovanja sta reševanje konfliktov (med in znotraj držav) in blaginja (socialno varstvo in regionalno ravnovesje). Končni rezultat bi bil regionalna država. Lahko jo primerjamo s klasičnim imperijem, vendar s to razliko, da gre v tem primeru za prostovoljno evolucijo suverenih nacionalnih političnih enot v nadnacionalno skupnost.

V povezavi z razpravami o Evropi regij in regijah v EU pa je praviloma v središču zanimanja pojem regija kot členitvena enota nacionalnih držav. Razmejitveni kriteriji se lahko pri tem zelo razlikujejo (razhajajo) tako znotraj držav kakor tudi med državami. Tako imamo čisto funkcionalno razdelitev, npr. za oskrbo z javnimi storitvami, kot npr. voda in elektrika, ali pa za reševanje določenih nalog, pri čemer pa ni nujno, da ta razdelitev zmeraj sovпада. Kot primer v Zvezni republiki Nemčiji lahko navedem medobčinska interesna združenja. Tudi Evropska komisija uporablja pojem regije pri regionalni politiki EU v takem funkcionalnem smislu, namreč kot objekt in okvir za planiranje in upravljanje.

Politično relevantne in pomembne pa postanejo regije šele tedaj, ko postanejo pomembna življenjska kategorija za prebivalce. Na to razumevanje regije se nanaša Svet Evrope v Bordeauxski deklaraciji, ki je bila sprejeta leta 1978 na Konferenci o problemih regionalizacije. V tej deklaraciji je regija opredeljena kot največja ozemeljska enota v vsaki državi, neposredno podrejena osrednji oblasti, s statusom lastne pravne osebe ali brez njega. Takšna enota je zaznamovana s skupno zgodovinsko ali kulturno, geografsko ali gospodarsko homogenostjo ali s kombinacijo teh znakov, ki prebivalstvo poenotijo pri uresničevanju skupnih ciljev in interesov (Boden, 1995, str. 41-42).

Vendar to še ne pove veliko o pravni ali politični kakovosti te razčlenitve, na te vidike se pa je osredotočil Zbor evropskih regij (Assembly of European Regions, AER), ki je v svojem statutu regijo opredelil kot javnopravno teritorialno skupnost neposredno pod ravnijo nacionalne države s političnim zastopstvom. Vendar v tej opredelitvi ni govora o kakršnih koli zakonodajnih ali upravnih pristojnosti teh enot. V tem smislu je bil pojem regija natančneje opredeljen v poročilu Galette, ki je bilo narejeno v okviru Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (Congress of Local and Regional Authorities of Europe), ki deluje v okviru Sveta Evrope. Poleg predstavnštva prebivalstva zaznamuje regijo tudi pravno zagotovljena splošna odgovornost za konkretno območje in prebivalstvo. Vendar tudi s tem pojem ni dovolj natančno določen, saj bi tako v Belgiji poleg regij in skupnosti kot regije lahko označili tudi province, v Nemčiji pa poleg zveznih dežel tudi okrožja. Vendar je v političnih kakor tudi gospodarskih razpravah o Evropi regij regija vedno mišljena kot raven neposredno pod nacionalno državo.

Mnogokrat se tudi svari pred tem, da bi se zabrisale razlike med federalnimi enotami zveznih držav in regijami. Povezovanje federalnih enot zveznih držav s pojmom Evropa regij nekateri avtorji zavračajo z obrazložitvijo, da to omejuje samostojnost in delno suverenost teh enot.

Vendar so takšni pomisleki, npr. v Nemčiji, ki je lep primer zvezne države, že preteklost. Potem ko so se dolga leta nemške dežele distancirale od regij drugih držav EU, s sklicevanjem na svojo državnost, so sedaj razvile svojo zavest kot evropske regije. Za tem se skriva razmislek, da je, po uveljavitvi svojih zahtev po vključitvi v proces odločanja v EU, smiselno oblikovati zvezo s podobnimi poddržavnimi enotami drugih držav članic, čeprav je njihova notranjepolitična moč manjša.

Glavni namen Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je bilo zagotoviti, da lokalne in regionalne oblasti sodelujejo v procesu evropske integracije in pri delu Sveta Evrope. Ena najpomembnejših nalog je pospeševanje demokracije na lokalni in regionalni ravni ter krepitev čezmejnega in medregionalnega sodelovanja v širši Evropi. Kot osnutek konvencije je Kongres sprejel tudi Evropsko listino o lokalni samoupravi (European Charter of Local Self-Government), ki zahteva, da imajo regionalne oblasti pooblastila, pravice, demokratične oblike organiziranosti ter ustrezna sredstva in ljudi, da lahko upravljajo svoje zadeve brez pretiranega vmešavanja države. Kadar koli je Kongres obveščen, da so v kaki državi članici resni problemi pri delovanju lokalne ali regionalne demokracije, pošlje tja skupino poročevalcev in po potrebi o tem pripravi tudi poročilo.

Pojem regija torej vsebuje veliko različnih pomenov. V mojem diplomskem delu, kjer regija označuje podnacionalno ozemeljsko politično enoto, sem si pomagal predvsem z definicijo Evropske listine o lokalni samoupravi. Regija je tako podnacionalno "območje, ki je jasno sklenjena geografska celota ali istovrstni kompleks območij, ki pomenijo celoto, kjer živi prebivalstvo, ki ga zaznamujejo določeni skupni elementi (npr. jezik, kultura, skupna preteklost ter skupni gospodarski, prometni in drugi interesi) in ki želi ohraniti ter naprej razvijati iz tega porajajoče lastnosti, da bi lahko pospeševalo svoj kulturni, socialni in gospodarski napredek" (Šmidovnik, 1993, str. 200). Tako ohlapna definicija pride prav, saj so regije v državah članicah EU, zgodovinskemu razvoju evropskih držav primerno, precej različne. Tej opredelitvi je potrebno še dodati ustrezne institucije z določeno mero avtonomnosti in lastnih finančnih sredstev za nemoten razvoj območja. Tako dobimo regijo, ki predstavlja sklenjeno geografsko podnacionalno območje, s prebivalstvom, ki goji neke skupne lastnosti, in institucijami, ki mu zagotavljajo nemoten razvoj.

V EU lahko tako po gornji definiciji smiselno ločimo štiri vrste območij oziroma regij:

1. *Ekonomske regije* so območja, opredeljena glede na ekonomske kriterije in značilnosti (npr. urbane, industrializirane, turistične, jeklarske)
2. *Zgodovinske ali etnične regije* so območja, kjer bivajo družbene skupine s skupno zgodovino, kulturnimi ali jezikovnimi lastnostmi, ki se razlikujejo od lastnosti dominantne družbene skupine v državi. Te skupine se lahko opredelijo tudi kot narodi. Takšne vrste regij najdemo skoraj v vseh državah članicah EU (npr. Katalonija, Škotska)
3. *Administrativne ali načrtovane regije* so opredeljene s strani države z namenom upravljanja ali preprosto zaradi statističnih podatkov. V to skupino prištevamo na



primer evropsko NUTS nomenklaturu ali nam bližjo razdelitev Slovenije na statistične regije. Eurostat, statistični urad EU, je glede na velikost razdelil različna regionalna območja, ki se pojavljajo v državah članicah. Tako imenovana "nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS" (statistična opredelitev teritorialnih enot) razlikuje med šestimi različnimi nivoji (NUTS 0-5), pri čemer so NUTS 0 države, NUTS 1 standardne regije, NUTS 2 regionalna območja in NUTS 3 lokalne skupnosti itd. Takšne vrste regij ne vsebujejo pravih političnih funkcij v smislu voljenega sveta ali skupščine.

Tabela 1: Regionalna razdelitev Evropske unije

NUTS 0	NUTS 1	Št.	NUTS 2	Št.	NUTS 3	Št.	NUTS 4	Št.	NUTS 5	Št.
Belgija	Regions	3	Provinces	10	Arrondissements	43			Communes	589
Danska		1		1	Amter	14			Kommuner	275
Nemčija	Laender	16	Regierungsbezirke	32	Kreise	439			Gemeinden	14626
Grčija	Groups of regions	4	Development regions	13	Nomoi	51	Eparichies	150	Demoi/ Koinotites	5921
Španija	Agrupacion de comunidaes autonomas	7	Comunidades autonomas + Ceuta y Mlila	17	Provincias	50			Municipios	8098
Francija	Regions (ZAET) + DOM	8 1	Regions + DOM	22 4	Departements + DOM	96 4			Communes	36551
Irska		1		1	Regional Auth. Regions	8	County	29	DEDs/ Wards	3445
Italija	Gruppi di regioni	11	Regioni	20	Provinciae	102			Comuni	8097
Luksemburg		1		1		1	Cantons	12	Communes	118
Nizozemska	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP regio's	40			Gemeenten	633
Avstrija	Gruppen von Bundeslaendern	3	Bundeslaender	9	Gruppen von politischen Bezirken	35			Gemeinden	2347
Portugalska	Continente + Regioes autonomas	3	Comissaoes de coordenacao regional + Regioes autonomas	7	Grupos de Concelhos	30	Concelhos/ Municipios	305	Freguesias	4208
Finska	Manner-Soumi/ Ahvenanma	2	Suuralueet	6	Maakunat	19	Seutu-kunnat	88	Kunnat	455
Švedska		1	Riksomraden	8	Lan	24			Kommuner	288
Združeno kraljestvo	Standard regions	11	Groups of counties	35	Counties/ Local Auth. Regions	64	District	484	Wards/ Communities/ Localities	11095
Skupaj EU		77		206		1031		1074		98433

Vir: Strmšnik, 1998, str. 13.

4. *Politične regije* se od zgornjih razlikujejo po tem, da imajo demokratično izvoljeno regionalno oblast. Takšne regije sestavljajo Nemčijo, Belgijo, Avstrijo ter do neke mere tudi Francijo, Španijo in Italijo.

Med seboj je potrebno tudi ločiti pojma regionalizem in regionalizacija, ki sta večkrat napačno izenačena.

## 1.2 Regionalizem

Regionalizem je "filozofija in tehnika samopomoči, samorazvoja ter iniciativnosti, v kateri vsaka enota ni samo predmet pomoči, temveč je podvržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti" (Gulič, 1998, str. 53).

Regionalizem lahko opredelimo tudi kot idejno usmeritev in družbeno gibanje, ki postavlja v ospredje tisto, s čimer se uveljavljata posebna identiteta in samostojnost določene regije (Mlinar, 1986, str. 202). Če poenostavimo, lahko rečemo, da je regionalizem idejno in politično gibanje regij oziroma njihovih prebivalcev, ki si prizadevajo, da bi sodelovali pri upravljanju svojega območja.

Tudi pojem regionalizem je uporabljan v najrazličnejših pomenih (Hrbek, 1994, str. 19):

- Izvorno prihaja s področja mednarodnih odnosov in je označeval na določene svetovne regije omejene integracije držav za gospodarsko ali vojaško sodelovanje (kot npr. Evropske skupnosti, Nato, Varšavski pakt, Efta)
- Proti koncu 60. let se je pojem regionalizem vse bolj uporabljal tudi za probleme znotraj držav. Sprva je služil za opisovanje centralnodržavnih političnih prizadevanj za spodbujanje zapostavljenih oziroma razvojno zaostalih območij v državah. Torej v smislu regionalne politike.
- Šele v 70. letih je dobil pomen, za katerega ga še danes uporabljamo. Torej regionalizem naj bi pomenil, da je teritorialnosti podnacionalnih enot znotraj teritorialno omejenih nacionalnih držav dan en kontroverzen prizvok, da akterji političnega centra sploh opazijo to tematiko.

Regionalizem v tem pomenu torej zavzema vlogo politično-socialnega gibanja proti vladavini centra, ki na podlagi etničnih, kulturnih ali zgodovinskih značilnosti neke regije in njenega prebivalstva zahteva za regijo avtonomijo, delno pa tudi secesijo (odcepitev). Takšna gibanja, sicer z različno politično močjo in radikalnostjo zahtev, lahko na primer najdemo v Baskiji, na Korziki, na Južnem Tirolskem in tudi na Škotskem.

Okrepljen nastop regionalnih gibanj je v nasprotju z napovedmi teoretikov modernizacije, ki so napovedovali razkroj tradicionalnih struktur in krepitev prostorske in socialne mobilnosti. Družbenoznanstveno razlago za ta pojav lahko v grobem razdelimo na dve veji (Benz, 1993, str. 331-332):

1. Tako imenovana persistentna teorija prikazuje regionalistične konflikte kot rezultat posebnih v preteklosti izoblikovanih socialnih in političnih pogojev in ne novih sodobnih napetosti in trenj. Pri tem pa je potrebno poudariti, da zgodovinski konfliktni vzorci in moderne socialno-ekonomske problemske situacije si nujno ne nasprotujejo, temveč da ravno ta trk različnih mnenj pripelje do nastanka oziroma oživitve regionalizma.

2. Dependenčna teorija pa vidi vzrok za regionalizem v neistočasnem in neenakomernem razvoju gospodarskih regij. Regionalizem je tako ena oblika regionalnega upora proti "notranjemu (internemu) kolonializmu" središča (npr. v Združenem kraljestvu odnos Škotske in Walesa do Anglije). Ta odpor ni prisoten le v regijah, ki so razvojno zaostale, ampak tudi v gospodarsko razvitih regijah, ki se počutijo izrabljene (molzna krava naroda) in s tem ovirane (omejene) v svojem razvoju. Primer za tako opredeljen oziroma vsaj okrepljen regionalizem je Katalonija, pa tudi uspeh Severne lige v severni Italiji lahko v nemajhnem delu razložimo z rastočim odporom proti davčnim obremenitvam, ki gospodarsko uspešnejšemu severu nalagajo večji del finančnih obremenitev za podporo neuspešnega juga (Mezzogiorna).

Toda enovzročne razlage niso primerne za pojasnjevanje modernega regionalizma. Sicer lahko mnoge regionalistične struje, npr. v Walesu in na Škotskem, na zahodu in jugozahodu Francije ali tudi na Pirenejskem polotoku, pojasnimo vsaj delno z zaostankom v razvoju oziroma gospodarsko zapostavljenostjo, vendar so vzroki širši in globlji. Za regionalizem v Baskiji kakor tudi v Kataloniji so poleg ekonomskih vidikov odločilni tudi etnični, jezikovni in kulturni dejavniki, k temu pa moramo še dodati zgodovinske dejavnike, kot npr. zatiranje samostojnosti španskih regij v času diktature generala Franca.

Poleg tega je potrebno upoštevati tudi spremembe nacionalnega in mednarodnega okolja. Nekateri avtorji, med njimi von Krosigk, imajo ponovno odkritje regij po drugi svetovni vojni za posledico planskega delovanja tehokratov v vladnih centralah. Centralnodržavna planska evforija je regionalno pogosto občutena kot grožnja ter uničenje preglednosti in regionalne identitete, kar oblikuje zahteve po večjem političnem sodelovanju.

### ***1.3 Regionalizacija***

Regionalizacija je politika držav (v današnjem času tudi Evropske unije), ki si prizadevajo vzpostaviti regije, na katere prenašajo del svojih pristojnosti in jih usposablja kot subjekte, da bi lažje obvladovale vse svoje ozemlje in pospeševale razvoj. Regionalizacija je torej proces, ki poteka od zgoraj, od države navzdol, medtem ko je regionalizem proces, ki poteka od spodaj navzgor, to je od prebivalstva, ki hoče sodelovati pri upravljanju in vsakršnem razvoju določenega območja (Šmidovnik, 1993, str. 201).

Pojem regionalizacija se uporablja za označevanje postopka identifikacije regij ali njihove razmejitve, kar naj bi po mnenju nekaterih avtorjev pomenilo, da je regionalizacija analogna procesu klasifikacije. Klasifikacija pa pomeni razvrščanje (grupiranje) elementov v kategorije (razrede) bodisi na podlagi podobnosti njihovih lastnosti bodisi na podlagi določenih odnosov med elementi. V tem smislu se dokazuje, da so regije v bistvu le prostorske kategorije in da je postopek regionalizacije le primer uporabe postopkov formalne logike.

Regionalizacijo lahko opredeljujemo tudi kot instrument za družbeno legitimizacijo in pravno legalizacijo regionalizma ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalne skupnosti. Predstavlja sredstvo za povezano in soodvisno gospodarsko, prostorsko, socialno in kulturno členitev prostora države zaradi ustvarjanja ustreznih formalnopravnih in organizacijskih pogojev za:

1. Ob upoštevanju narodnogospodarskega vidika optimalno teritorialno delitev v skladu z vsakokratnimi objektivnimi družbenimi razmerami;
2. Funkcionalno intervencijo države pri ustvarjanju čim boljših in čim enakopravnejših možnosti za delovanje tržnih mehanizmov;
3. Samorazvoj lokalnih in regionalnih družbenih skupnosti na temelju spodbujanja samoiniciativnosti, samoorganizacije ter samoupravljanja razvoja lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov;
4. Tenkočutno gospodarjenje z naravnimi in pokrajinskimi razvojnimi potenciali.

#### ***1.4 Decentralizacija, regionalizacija in federalizacija***

Zahteve regionalističnih gibanj do državnih vlad so tako raznolike kot motivi in gonilne sile regionalizma. Pri tem lahko prepoznamo tudi hierarhijo ciljev. Najprej gre za izpolnitev konkretnih vsebinskih zahtev na različnih političnih področjih (npr. gospodarstvo, finance, kultura ali jezik). V večini primerov pa se zahteve regionalističnih gibanj ne omejujejo na to področje, temveč v drugem koraku zahtevajo tudi spremembe glede političnega procesa odločanja na državni ravni, ki bi omogočile udeležbo regij. Konec koncev gre za institucionalno zagotovitev teh zahtev s spremembo ustavnega reda.

Zato obstaja več modelov ureditve, vse do odcepitve oziroma ločitve. Pod to stopnjo lahko razlikujemo med decentralizacijo, regionalizacijo in federalizacijo. Decentralizacija pomeni, da državno funkcijo v osnovi opravljajo centralni državni organi, izvršujejo pa jo podrejeni organi in lokalne oblasti, ki imajo določen maneverski prostor. Kot odgovor na regionalistična gibanja pa takšna oblika samoupravljanja praviloma ni zadovoljiva, saj se zdi, da je v splošnem namenjena bolj modernizaciji državne uprave in razbremenitvi centralnodržavnih instanc.

Regionalizacija v smislu dodelitve regionalne avtonomije kot ene bolj ali manj omejene možnosti ne le za regionalno samoupravo, pač pa tudi za samovladanje, je regionalističnim gibanjem malo bolj po godu. Procese regionalizacije različnega obsega, ki so vključevali zahteve, izražene s strani regionalističnih gibanj v 70. letih in jim tako v večini primerov odvzeli moč za nacionalni politični nivo, smo lahko v 80. letih opazovali v več zahodnoevropskih državah.

Regionalizem pa na noben način ne spada v preteklost. 90. leta so zahodnoevropskim regijam prinesla nove ekonomske in politične izzive. Zahteve so naraščale tudi z oblikovanjem

notranjega evropskega trga, ki je odpravil zaščitno funkcijo državnih mej kot razmejitvev gospodarskih prostorov. Regije morajo samostojno poiskati potrditev med do sedaj ločenimi gospodarskimi prostori. Sočasno pa je ustavna debata v EU, ki je z Maastrichtsko pogodbo (Pogodbo o Evropski uniji) vstopila v novo obdobje, regije prisilila, da so na novo definirale svojo vlogo v političnem sistemu EU. Zahodnoevropski regionalizem je torej z razširitvijo področja delovanja EU dobil novo dimenzijo: poleg nacionalnih držav (vlad) se je vse bolj krepil Bruselj kot kontaktni naslov za regionaliste in kot cilj njihovih kritik, zahtevali pa so tudi več manevrskega prostora in političnega soodločanja, kot so jim ga namenili procesi regionalizacije v 80. letih.

Pri tem so imeli regionalisti tudi podporo nads nacionalnih institucij EU. Evropski parlament je pozval države članice, naj na svojem državnem ozemlju glede na voljo ljudstva oblikujejo regije s statusom pravnega subjekta in z lastnimi izvoljenimi institucijami. Te regije naj bi razpolagale z zadostnimi zakonodajnimi in izvršnimi pristojnostmi, tako da bi lahko oblikovale svoje lastne institucije in podpirale regionalni gospodarski razvoj. Predvsem regionalna politika, kmetijstvo, promet, turizem, javna podjetja, socialno skrbstvo, kultura, šport, prosti čas, šolstvo in zdravstvo naj bi bili domena regij. Da pa lahko regije te svoje naloge tudi dejansko izpolnjujejo, pa je potrebno zagotoviti zadostna finančna sredstva, ki pa ne smejo biti le sredstva, dodeljena s strani države, temveč morajo imeti regije tudi same priznane pravice pobirati davke. Evropski parlament je tudi glede na vlogo regij v integracijskem procesu EU zahteval primerno udeležbo regij pri oblikovanju državnih stališč glede evropskih zadev, ki spadajo v pristojnost regij, kakor tudi možnosti za samostojno čezmejno medregijsko sodelovanje.

Mnogim regionalistom pa tudi takšna ureditev ni dovolj. Za zagotovitev politične udeležbe in večje samostojnosti regij zahtevajo, kot npr. v Belgiji, federalizacijo. Mnenja, kako daleč mora iti ta lastna odgovornost regij, da lahko politični sistem razglasimo za federativen in da ga lahko razmejimo od regionaliziranih držav, se razhajajo tudi v literaturi. Enotne opredelitve pojma federalizem ni. V najširšem pomenu bi ga lahko opredelili kot princip, ki organizira oblikovanje volje v enotah, ki sestojijo iz teritorialno povezanih skupin. Medtem ko federalizem tukaj predstavlja splošen politični oziroma družbenoureditveni princip, pa se druge opredelitve pojma osredotočajo predvsem na ustavnopravne in institucionalne vidike, torej federalizem kot princip družbene ureditve države. Pri tem pa je federalizem mnogokrat uporabljan kot sinonim za pojem zvezne države, ki razdeli državno oblast na obe samostojni ravni zvezno (centralno) državo in federalne enote, tako kot npr. Zvezna republika Nemčija. V tem primeru mora državna ureditev federativnega sistema ustrezat naslednjim pogojem (Hrbek, 1994, str. 25):

1. Razdelitev pristojnosti med zvezno ravni in federalnimi enotami ne more biti spremenjena enostransko s strani zvezne države.
2. Federalne enote lahko znotraj z zvezno ustavo določenih okvirjev samostojno oblikujejo svoj politični in pravni sistem, to pomeni, da razpolagajo s tako imenovano ustavno avtonomijo.

3. Federalne enote sodelujejo pri odločanju na ravni zvezne vlade, predvsem pri zakonodaji federacije. V Zvezni republiki Nemčiji se to npr. izvaja preko Zveznega sveta (Bundesrat).
4. Obe ravni razpolagata s finančno vrhovnostjo, torej obstaja kooperativno oblikovana delitev davčnih dohodkov.

V politološki znanosti pa nasprotno obstoj izvernih federalnih enot ni odločilen pogoj za opredelitev določenega političnega sistema kot federalnega. Praviloma se govori o federalnem političnem sistemu tedaj, ko sta izpolnjena dva kriterija, in sicer: enote, ki sestavljajo celoten sistem, kakor tudi sistem sam, morajo razpolagati s samostojnimi pristojnostmi za odločanje in delovanje, kot drugo pa morajo biti njihov obstoj, struktura in pooblastila pravno zagotovljeni in zavarovani, in predvsem zaščiteni pred enostranskim spreminjanjem s strani zvezne oblasti. Ta drugi kriterij je mnogokrat odločilen pri ločevanju nasproti regionaliziranemu sistemu. Druge definicije pa poleg tega poudarjajo nujnost določenih in urejenih pooblastil za sodelovanje spodnje ravni pri oblikovanju volje in odločitev celotnega sistema.

Doslej omenjene opredelitve federalizma, ki je predvsem bolj institucionalno usmerjen, se razlikujejo od bolj družbeno-filozofskega pristopa, ki ga zavzema pojem strukturnega federalizma tako imenovane Innsbruške šole (Innsbrucker Schule), ki postavlja v središče s federalizmom povezane politične ideje in vrednote. Za bistvene elemente federalizma ugotavlja naslednje značilnosti (Schmidhuber, 1994, str. 127-128):

1. *Zvezni element*. Povezanost avtonomnih, se pravi enakopravnih enot, v eno večjo mora biti v večji meri zaznamovana s kooperacijo (sodelovanjem) in le manjši meri s hierarhijo, pri kateri nazadnje odloča nadrejena raven.
2. *Pluralizem*. Potrebna enotnost je zagotovljena z integracijo in ne z od zgoraj zaukazanim poenotenjem in uniformnostjo (enoličnostjo).
3. *Princip skupnosti*. Povezovanje avtonomnih enot se gradi na načelih notranje demokracije, enakopravnosti in samostojnosti.
4. *Subsidiarnost*. Avtonomne enote urejajo svoje zadeve samostojno, večje zveze prevzamejo le naloge, ki presegajo zmožnosti enot ali zadevajo interese vseh enot.
5. *Soodločanje*. Manjše skupnosti oziroma enote morajo razpolagati z učinkovitimi možnostmi soodločanja v večjih povezavah oziroma zvezah, da preprečimo nastanek odvisnosti od centra oziroma središča moči.

Federalizem kot politična ideja, opredeljena s temi značilnostmi, se lahko udejanji v različnih državnopravnih oblikah, od katerih predstavlja zvezna država najbolj dodelano različico, vendar še zdaleč ne edino možno obliko.

Kaj lahko torej v tem kontekstu pomenijo zmeraj znova sprožene zahteve v strokovnih in političnih debatah o federativni zgradbi Evrope (EU). Pojem federalizem je bil doslej uporabljan zgolj za označevanje notranje politične ureditve posameznih držav, torej lahko

federalizacija Evrope (EU) v tem smislu pomeni stvaritev zveznih struktur znotraj evropskih držav. Belgija je na tej poti približevanja takšni strukturi v 80. in 90. letih prišla zagotovo najdlje v Evropi (EU). Diskusije o podobnih reformah pa so nato sledile tudi v drugih državah, npr. v Italiji, in tudi bile bolj ali manj uspešno izvedene.

Pojem federalizem pa lahko pomeni tudi strukturo Evropske unije same. V ožjem smislu bi torej lahko pojem federalizacija Evrope pomenil nadaljnji razvoj EU v smeri zvezne države (Združene države Evrope), po drugi strani pa bi lahko pomenil, ločeno od državno pravne konkretizacije, tudi obliko koordinacije in sodelovanja med regionalno, nacionalno in evropsko ravni, ki povezuje principe pluralizma, subsidiarnosti in soodločanja s principom zvezne države. Federativno oblikovana Evropa (EU) pa ni le videti kot primerno sredstvo za integracijo (združevanje) heterogenih (raznovrstnih, neenakih) družb, temveč se tudi demokrasko-teoretično utemelji z željo po čim širši razpršitvi in s tem omejitvi državne moči. Federalizem torej služi vertikalni delitvi moči.

Kako se bo to federativno ravnotežje izoblikovalo, je eden izmed glavnih problemov, s katerimi se bo tudi v prihodnosti morala ukvarjati EU. Napredek integracije (združevanja) bo možen le, če se bo lahko oprl na privolitev in podporo tako nacionalne kakor tudi regionalne ravni.

## **2 EVROPSKA UNIJA IN REGIJE**

Politični zemljevid Evrope so v preteklosti oblikovali geografski dejavniki, kot sta narava in topografija ozemlja, podnebje, vodne poti in naravna zaščita pred napadalci. Ti dejavniki so stoletja ostali pravzaprav nespremenjeni in zato so ljudi, ki so v glavnem živeli od zemlje, nekatere regije bolj privlačile kot druge. Industrijska revolucija je globoko spremenila gospodarsko geografijo Evrope. Industrijo so privabliale regije z energetskimi viri, surovinami, vodnimi potmi ter možnostmi za pristanišča in mesta. Drugi dejavniki so še zmeraj igrali svojo vlogo, ki pa je postajala vse bolj postranska.

Tako kot ljudje je tudi država sledila poslovnežem, razvijati se je začela infrastruktura, komunalne storitve in upravna struktura, vse, kar je bilo nujno za industrijsko rast. Infrastruktura v širšem pomenu besede vključuje tudi prometne, komunikacijske in telekomunikacijske poti, stanovanja in vse druge ugodnosti, ki omogočajo nastanek in širjenje mest. S tem so povezane tudi komunalne storitve, ki segajo od klasičnih storitev, kot je npr. distribucija vode in električne energije, pa vse do univerz, raziskovalnih inštitutov in centrov za usposabljanje ter drugih elementov, ki se nanašajo na kakovost življenja, npr. vzdrževanje parkov, kulturne ustanove in zmogljivosti za prosti čas.

Vsak od teh gospodarskih, administrativnih, kulturnih in socialnih dejavnikov ima pozitivne zunanje učinke, kar pomeni prednosti, ki jih dajejo kombinacije dejavnikov, ne da bi za podjetja predstavljale specifične stroške. Če so vsi ostali pogoji enaki, potem ni presenetljivo, da gredo poslovneži tja, kjer lahko najdejo pozitivne zunanje učinke in velike trge, ki jih sestavlja visoka koncentracija prebivalstva. Sodobna podjetja namreč o svoji lokaciji odločajo na podlagi kombinacije ugodnih dejavnikov, vključno z infrastrukturo in človeškimi viri. Težava pa je v tem, da so neenaki razvojni vzorci skozi zgodovino ustvarili precej različne pogoje infrastrukture in človeškega kapitala.

Poleg tega so se tudi inovacije razvile v trajen proces, ki zahteva hitro uvedbo vsakega doseženega napredka, zato je gospodarski uspeh regije v veliki meri odvisen tudi od možnosti, ki jih ima na voljo za nenehen dostop do inovacij in tehnološkega razvoja. Težava revnejših regij je v tem, da njihovo proizvodno bazo sestavljajo pretežno mala in srednje velika podjetja, ki se običajno ukvarjajo s tradicionalnimi panogami in niso orientirana navzven. V številnih regijah ni dovolj visokokvalificiranih ljudi, pomožne storitve pa so neustrezne, kar otežuje inovacije. Večino dejavnikov, ki dajejo prednost raziskovalnim dejavnostim in tehnološkemu napredku ter inovacijam (organizacijske, vodstvene, komercialne, tehnične in finančne zmogljivosti, ki so potrebne za uvedbo novega ali izboljšanega izdelka ali postopka na trg) je skoraj vedno mogoče najti v razvitih regijah.

Ti dejavniki in trendi koncentracije gospodarskih dejavnosti so tako močni, da bi se jim zaman postavljali po robu, a so na srečo omejeni in vodijo do škodljivih trendov, ki jih je sčasoma mogoče uporabiti v korist revnejših regij. Na določeni točki se lahko pozitivni zunanji učinki torej spremenijo v negativne, ko na primer onesnaževanje in prenatrpanost komunikacij ustvarita stroške in neugoden položaj za podjetja in ljudi, ki so v njih zaposleni. Predvsem pa lokacijski dejavniki niso nespremenljivi. Današnji lokacijski dejavniki zamenjujejo včerajšnje dejavnike v zatonu. Strukturne spremembe, ki vznemirjajo evropsko industrijo, bodo prav gotovo vplivale na lokacijo gospodarskih dejavnosti. Lokacijske zahteve postindustrijske družbe prav gotovo ne bodo enake zahtevam industrijske družbe. Informacijske tehnologije so namreč združile industrijske panoge, ki tradicionalno niso bile tesno povezane (telekomunikacije, informacijska tehnologija in javna občila), zmanjšale vpliv razdalje in s tem spodbudile ustvarjanje novih gospodarskih dejavnosti.

Globalizacija gospodarstev in trgov, ki pomeni tudi stopnjevanje mednarodne konkurence z morebitnim nastankom enega svetovnega trga za vse večji obseg blaga in storitev, nam jasno kaže pomen regionalne politike. S tega vidika mednarodna konkurenčnost vse manj temelji na statičnih primerjalnih prednostih posameznih regij in na bogastvu naravnih virov, temveč vse bolj na kakovostnih dinamičnih parametrih, kot so mobilnost dejavnikov, socialni konsenz, ustrezne informacije in sposobnost, da se učinkovito združujejo dejavniki, ki omogočajo decentralizacijo gospodarske rasti, če jih usmerja ustrezna politika.



Države članice in EU si lahko s temi trendi in spremembami precej pomagajo pri boljšem ravnotežju med svojimi regijami. Tokrat morajo prehiteti poslovneže in ljudi ter se prepričati, da se potrebni premiki ne bodo zgodili na tako neurejen način kot v preteklosti. Če države članice in EU skrbijo za svoje problematične regije, jim pomagajo razviti njihove trge, kar je v prid vsem, in bolje uravnotežiti njihova gospodarstva v luči bodočih sprememb. Odbor regij, ki je bil ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo in ki poudarja vlogo regionalnih oblasti znotraj institucionalnega sistema EU, pa bi moral imeti pomembno vlogo pri napovedovanju regionalnih teženj ter pri upravljanju pomoči strukturnih skladov EU.

## ***2.1 Razlike v ravni razvoja regij***

Vse države članice EU poznajo razlike v razvoju in v ravni življenjskih standardov med svojimi regijami in te razlike so še večje, če regije primerjamo med sabo na evropski ravni. Na začetku 90. let je okrog 52 % vseh prebivalcev EU živel v problematičnih regijah. Bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca v desetih najrevnejših regijah EU je znašal le četrtnino tistega v desetih najbogatejših. Brezposelnost v desetih najbolj prizadetih regijah je bila do sedemkrat višja kot tista v desetih najuspešnejših. Od ene do druge države je razmerje med mladimi v poklicnem usposabljanju znašalo okoli 1 proti 2, razmerje med osnovno infrastrukturo okoli 1 proti 3 in razmerje med podporami za raziskovalne dejavnosti in tehnologijo okoli 1 proti 7 (Moussis, 1999, str. 157-158).

Reforma strukturnih skladov EU je opredelila tri vrste problematičnih regij: regije, katerih razvoj zaostaja, območja, na katerih prevladujejo industrijske dejavnosti v zatonu, in območja, na katerih prevladuje kmetijstvo. Lastnost, ki je skupna tem trem vrstam regij, je njihova pretirana odvisnost od omejenega obsega gospodarskih dejavnosti, ki ne morejo več zagotavljati zadostne produktivnosti, zaposlitve in dohodka. Posledica so pojavi, ki so prav tako skupni vsem trem vrstam regij: BDP na prebivalca pod povprečjem EU, visoka in dolgotrajna brezposelnost in nenehno izseljevanje prebivalstva.

Regije katerih razvoj zaostaja, so bile v okviru reforme strukturnih skladov imenovane "regije Cilja 1" in na splošno opredeljene kot tiste, kjer je BDP na prebivalca vsaj za 25 % nižji od povprečja EU. Geografsko te regije zajemajo celo Grčijo, Portugalsko in Irsko ter velike dele Španije in Italije, Korziko, francoske čezmorske departmaje, Severno Irsko, Škotsko višavje in škotske otoke, nove nemške zvezne dežele, belgijski Hainaut, avstrijsko Gradiščansko in regije z zelo nizko gostoto prebivalstva v skandinavskih državah. Te regije se spopadajo s kombinacijo različnih neugodnosti: z nezadostno ali zastarelo infrastrukturo v prometu, energetiki ali telekomunikacijah, s šibkimi ali zastarelimi industrijskimi strukturami, katerih proizvodne metode so večkrat neprimerne in izdelki neustrezno prilagojeni trgu, s kmetijstvom, v katerem prevladujejo zastarele strukture, z izseljevanjem prebivalstva, povezanim s propadanjem mest, in z visokimi stopnjami brezposelnosti, še posebej med mladimi, ter nekvalificiranimi ali slabo kvalificiranimi delavci. Vse regije, katerih razvoj

zaostaja, so na obrobni območjih države, v katero spadajo, oziroma na obrobni območjih EU. Četrtnina prebivalcev teh regij živi na otokih, od katerih so nekateri precej majhni (grški otoki) ali pa zelo oddaljeni od osrčja EU (Kanarski otoki, Azori, Madeira, čezmorski departmaji). To še dodatno ovira njihov razvoj, kajti zaradi oddaljenosti od glavnih središč gospodarske dejavnosti in glavnih potrošniških središč so njihovi izdelki dosti manj konkurenčni, zato so same regije precej manj zanimive za zasebna vlaganja.

Industrijska območja v zatonu, ki izpolnjujejo pogoje za Cilj 2 znotraj regionalne politike EU, so regije, v katerih je velik del prebivalstva zaposlenega v industrijskih panogah v zatonu: jeklarstvu, premogovništvu, rudnikih železove rude, ladjedelništvu in tekstilni industriji. V večini primerov je vzrok zatona teh panog: izčrpanost naravnih virov, konkurenca nadomestnih panog in tretjih držav, kjer so surovine in delovna sila poceni, in proizvodne zmogljivosti, ki so večje tako od notranjega kot zunanjega povpraševanja. Na splošno imajo te regije v povprečju zelo visoko gostoto prebivalstva (včasih celo več kot 1000 prebivalcev na km<sup>2</sup>). To večkrat povzroča velike težave pri prostorskem načrtovanju, predvsem zaradi prenaseljenosti, opušenih industrijskih lokacij in onesnaževanja. V teh regijah pa je še vedno najbolj skrb zbujajoč položaj na trgu dela, zato je zmanjševanje brezposelnosti glavni cilj politike EU.

Podeželska območja, ki izpolnjujejo pogoje za Cilj 5b znotraj regionalne politike EU, so v dvanajstih državah članicah zunaj regij, ki zaostajajo v razvoju. Premajhna raznovrstnost industrije in storitev ter pomanjkanje novih delovnih mest sta v zadnjih tridesetih letih demografsko ogrozila ta območja. Trenutno predstavljajo več kot 20 % celotnega ozemlja EU, toda na njih živi le 9 % vseh prebivalcev. Nizko gostoto prebivalstva, ki lahko včasih pade celo na manj kot 20 prebivalcev na km<sup>2</sup>, še dodatno zaostrejo otoška lega, oddaljenost od gospodarskih središč, goratost in druge ovire pri vstopu na notranji trg EU. Vendar pa so relativno nedotaknjeni ekološki viri podeželskih območij prednost tako za lokalne prebivalce kot za mestne ljudi, ki prihajajo preživljat prosti čas na deželo. Prav ti so vir razvoja teh regij, predvsem v turizmu, obrtnih panogah ter malih in srednje velikih podjetjih z okolju prijaznimi delavnicami.

Regije z zelo nizko gostoto prebivalstva (manj kot 8 prebivalcev na km<sup>2</sup>), ki so na severu in vzhodu Finske ter na severni polovici Švedske, izpolnjujejo pogoje za Cilj 6 znotraj regionalne politike EU. Te regije niso le demografsko ogrožene, ampak imajo tudi težave zaradi svoje obrobne lege in zaradi ostrega arktičnega ali subarktičnega podnebja. Najbolj oddaljene regije (francoski čezmorski departmaji, Azori, Madeira in Kanarski otoki) Amsterdamska pogodba (drugi odstavek 227. člena pogodbe o ustanovitvi EU) obravnava kot regije, ki imajo strukturne in gospodarske težave zaradi svoje oddaljenosti, otoške lege, majhnosti, neugodnih topografskih in podnebnih značilnosti ter zaradi gospodarske odvisnosti od majhnega števila izdelkov. Deklaracija k sklepni listini Amsterdamske pogodbe priznava, da imajo otoške regije težave prav zaradi svoje lege, kar seveda negativno vpliva na njihov gospodarski in socialni razvoj.

Tabela 2: Delež prebivalcev v regijah, ki so vključene v regionalne cilje v odstotkih

Država članica	Delež prebivalcev v regijah cilja 1	Delež prebivalcev v regijah cilja 2	Delež prebivalcev v regijah cilja 5b	Delež prebivalcev v regijah cilja 6
Belgija	12,8	14,0	4,5	-
Nemčija	20,7	8,8	9,6	-
Grčija	100,0	-	-	-
Španija	58,2	20,3	4,4	-
Francija	4,4	25,9	17,3	-
Irska	100,0	-	-	-
Italija	36,6	10,8	8,4	-
Nizozemska	1,4	17,3	5,4	-
Portugalska	100,0	-	-	-
Združeno kraljestvo	6,0	31,0	4,9	-
Avstrija	3,5	8,2	28,9	-
Danska	-	8,8	7,0	-
Finska	-	15,5	21,5	16,6
Švedska	-	11,0	8,6	5,0
<i>Evropska unija</i>	<i>25,0</i>	<i>16,4</i>	<i>8,8</i>	<i>0,4</i>

Vir: Zaveršek, 2000, str. 24.

V zvezi s tem je treba poudariti, da je v EU najbolj pereča težava pretirana koncentracija prebivalstva in gospodarskih dejavnosti na območjih, kjer prevladujejo terciarne dejavnosti in ki običajno sovpadajo z velikimi urbanimi in industrijskimi središči. Čeprav velike urbane koncentracije obstajajo tudi v najrevnejših regijah EU (npr. Atene v Grčiji in Neapelj v južni Italiji), je ta težava še posebej prisotna v osrednjih in bogatejših regijah. Skupne značilnosti teh velikih središč so: zmanjševanje števila prebivalcev v mestnem jedru in prenaseljenost obrobni mestnih območij, vse večje težave pri opravljanju infrastrukturnih del in pri vzdrževanju, onesnaženost zraka in splošno slabšanje kakovosti okolja. Za te težave, ki so posledica razcepljenosti EU na revne in bogate regije, je rešitve treba iskati na treh glavnih vzporednicah: v ukrepih gospodarske politike EU, ki dajejo prednost najrevnejšim državam članicam, v ukrepih regionalne politike, ki dajejo prednost problematičnim regijam, ter okoljski politiki, ki skuša preprečevati gradnjo industrije v prenaseljenih regijah.

## 2.2 Evropa regij

Slogan Evropa regij je v zadnjem desetletju postal sestavni del političnih kot tudi znanstvenih razprav in debat o nadaljnjem razvoju in strukturi Evropske unije. Pri tem se ta pojem povezuje z najrazličnejšimi koncepti in predstavami:

- V najradikalnejših interpretacijah je pogosto razumljen kot zahteva po tem, da bi regije zavzele mesto nacionalnih držav kot gradnikov evropskega povezovanja

oziroma integracije. Po tem pojmovanju je nacionalna država anahronizem, saj je po eni strani premajhna za reševanje današnjih problemov moderne zahodne postindustrijske družbe, ki segajo čez nacionalne meje, po drugi strani pa prevelika za zagotavljanje nebirokratskih odločitev kakor tudi za transparentnost in preglednost političnega procesa. Občasno je tudi argumentirano, da etnične regije v politiki nacionalnih držav niso dovolj upoštevane. V tem oziru se pojem Evropa regij uporablja kot instrument za popravo zgodovinskih odločitev in razvoja v okviru nastajanja nacionalnih držav. Vendar če upoštevamo današnjo prevlado akterjev nacionalne države v evropskem sodelovanju, potem moramo ta koncept uvrstiti med utopije, saj bi že samo na ozemlju dvanajsterice imeli več kot 200 podnacionalnih enot, ki bi nadomestile nacionalne države kot gradnike EU, ki potem praktično sploh ne bi bila več vodljiva. Takšen razvoj ni le nerealističen, pač pa tudi nezaželen. Institucionalna struktura in odločitveni proces se že v sedanjih razmerah 15 držav članic kaže kot okoren in neokreten, kaj šele pri uniji več članic. Razširitev na države Vzhodne in Srednje Evrope pa kljub temu zahteva reforme, saj je bil sedanji sistem že pri 12 državah članicah okoren in neokreten, kaj šele zdaj s petnajstimi oziroma v bližnji prihodnosti 21 članicami.

- Pojem Evropa regij lahko opozarja na pomen regionalnega sodelovanja za združujočo se Evropo. Temelji na predstavi, da čezmejno sodelovanje podpira in pospešuje integracijski proces, da ustvarja oziroma spodbuja komunikacijo med udeleženi enotami ter z reševanjem mejnih in regionalnih problemov na mestu samem. Pri tem izkorišča tudi prednosti tega čezmejnega sodelovanja. Ta vse pogostejša komunikacija in pozitivne izkušnje mednacionalnega sodelovanja so pogosto obravnavani kot potrebne predpostavke za resnično oblikovanje skupnosti.
- Praviloma pa se pojem Evropa regij povezuje s potrebo po Evropski uniji treh ravni, kjer so regije poleg nacionalnih držav in nadnacionalne ravni priznane kot samostojni akterji v integracijskem procesu. V tej obliki je Evropa regij kot nekakšen kontrast ideji Charlesa de Gaulla o Evropi domovin, kakor tudi zbirokratizirani Evropi instanc EU. Prav strah pred centraliziranim bruseljskim molohom, ki se je v razpravah in diskusijah o Maastrichtski pogodbi izkazal za široko razširjenega v znanosti, publicistiki in prebivalstvu mnogih držav članic, je dal konceptu Evropa regij aktualen politični pomen.

Pri tem pojmu pride do izraza veliko samozavest poddržavnih teritorialnih enot. Ta se kaže najprej v zahtevah po okrepitvi njihovih notranjepolitičnih pristojnosti, nadalje v prizadevanjih za samostojen spoprijem s problemi s pomočjo regij drugih držav, v prizadevanjih regij tako za udeležbo v notranje državnih kakor tudi evropskih zadevah in seveda tudi za institucionalizirano sodelovanje v procesu oblikovanja volje in odločanja Evropske unije.

### **3 REGIONALIZEM IN EVROPSKA INTEGRACIJA**

Regionalizem je bil nenehno značilnost Zahodne Evrope, od ozemeljskega združevanja sistema držav in dviga moderne in intervenistične države 19. stoletja. Predvsem v velikih državah so bila periodična obdobja, ko so bile državne vlade prisiljene v uporabo različnih načinov za zadovoljitev zahtev najrazličnejših krajevnih interesov. Ob koncu 19. stoletja je bil val krajevnih protestov, ko se je birokratska država vmešavala v zadeve teritorijev, ki so uživali bolj ali manj neuradno stopnjo avtonomije. Po 1. svetovni vojni je sledila še ena faza, ki je sovpadala s prevrati v Vzhodni in Srednji Evropi, ko so razpadli stari imperiji. Po 2. svetovni vojni so vlade v Zahodni Evropi izdelale politiko za regionalni razvoj, izkoriščale neizkoriščene vire manj razvitih ali nazadujočih regij, medtem ko so jih vključevale v državni gospodarski, socialni in politični sistem. Ta politika, vzpodbujena z bolj industrijsko in apolitično logiko, je zanimala odzive v mnogih območjih, na katere je vplivala. Ljudi so vzpodbujali, da izrazijo svoje zahteve v okvirih, ko je centralistični državni sistem trčil ob pričakovanja družbenih gibanj na teh lokalnih območjih. Ko je konec 19. stoletja državna modernizacijska politika obšla tradicionalne lokalne posrednike in destabilizirala sistem lokalnih zastopnikov. Sovpadala je s kulturnim preporodom mnogih obrobni regij in dvigom novih družbenih gibanj, kar je pripomoglo zanimali val novih regionalnih in manjšinskih nacionalističnih protestov v poznih 60. in 70. letih.

Vsaki od teh kriz lokalnega predstavnštva je sledila destabilizacija, ko je država sprejela novi mehanizem za lokalno upravo. V 70. letih so vlade razpršile regionalistična gibanja z dopustitvijo regionalne avtonomije (Francija, Italija, Španija, Belgija in Združeno kraljestvo), medtem ko so večino zanosa regionalističnih gibanj vsrkale socialdemokratske stranke levice. Regionalna avtonomija je lahko bila široka kot npr. v Belgiji ali Španiji, minimalna kot npr. v Franciji in Italiji ali pa je popolnoma propadla kot v Združenem kraljestvu. V Belgiji, Franciji in Italiji so regionalne institucije v veliki meri prišle pod vpliv obstoječih lokalnih političnih elit. V zadnjih dveh so se mestni voditelji pokazali kot pomembnejši kot tisti na regionalni ravni.

#### ***3.1 Novi regionalizem***

V 90. letih so se zahodnoevropske države soočile še z enim valom lokalnih zahtev, vendar so tokrat ogrode predstavljali globalni trg in proces evropske integracije in ne le nacionalne države. Te so bile oslABLJENE zaradi različnih dejavnikov, ki jih lahko vse zajamemo pod pojmom globalizacija. Še posebej globalna mobilnost kapitala pomeni, da ne morejo več izvajati industrijske politike kot v preteklosti, ker bi vsak poskus usmerjanja investicij verjetno pripeljal v beg kapitala. Globalna pravila in pravila EU preprečujejo uporabo carin za zaščito ranljivih sektorjev, mednarodna konkurenca pa vodi vlade k podpori in zaščiti svojih najbolj konkurenčnih sektorjev in regij (Keating, 1999, str. 68.). Novo razmišljanje o

regionalnem razvoju daje manj poudarka državni politiki in velikim javnim investicijam ter se bolj osredotoča na kakovost posameznih območij, vključno s kakovostjo življenja, okolja, sposobnosti razvijanja inovacij in povezav oziroma mrež med podjetji in javno upravo. Mednarodni trg, moderna komunikacijska tehnologija in individualizacija družbenega življenja so včasih predstavljeni kot uničevalci lokalnih območij kot temeljev organizacije, po drugi strani pa zahtevajo nove vrste lokalnega delovanja. Razvoj je opredeljen širše, tako da vključuje tudi kakovost življenja. Novi razvojni vzorec daje velik pomen tudi tvorbi identitete, lokalnih sistemov delovanja in lokalni solidarnosti. Ta novi regionalni sistem delovanja je zdaj postavljen bolj neposredno v soočenje z mednarodnim trgovom, saj je posredniška vloga države zelo oslABLJENA. Tako novi regionalizem ni več notranji pojav držav, pač pa s pojavlja v povezavi z EU in globalnim trgovom.

Evropska integracija vpliva na regije tako gospodarsko kot tudi politično. Sprva so upali, da bo oblikovanje enotnega trga samo izničilo regionalne razlike, ko bi investicije pritekale v regije s presežkom delovne sile in bi delavci šli za delom. V praksi pa se je pokazalo, da je delovna sila manj mobilna, medtem ko so kapital privlačile že tako uspešna območja. Integracija je torej še zaostрила regionalne razlike. Potreba po odgovoru na zahteve enotnega trga je ustvarila nove regionalnorazvojne koalicije, ki so zblížale lokalne in regionalne vlade z vodstvom podjetij in delno tudi sindikati in drugimi. Politike EU same so imele neenakomeren vpliv. To je sicer zelo kompleksna zadeva, a v splošnem sta kmetijska in raziskovalna poraba bili v korist uspešnejših regij. Politično je imela EU centralizirajoč vpliv, saj je posegala v regionalne pristojnosti, ki so bile dodeljene regijam s strani nacionalnih vlad in Sveta EU. To je povzročilo protievropsko razpoloženje v mnogih regijah, še posebej na evropski periferiji. V 80. letih se je to začelo spreminjati, ko so regionalni politiki in družbena gibanja spremenili strategijo opozicije EU v ustvarjalno angažiranost in iskanje poti za svojo umestitev znotraj procesa odločanja in nove politike v EU. To je bila dodatna spodbuda za regionalno mobilizacijo in iskanje primernih institucij. Od konca 80. let je EU bolj stimulirala regionalizem, saj je razširila svojo regionalno politiko, z njo omejila vlogo nacionalnih vlad in iskala partnerje znotraj samih regij. V nekaterih primerih (Škotska) je argument ta, da je znotraj EU nacionalna samostojnost manj dragocena in tvegana ter da so stari argumenti za motenje trgovanja oziroma naprtitev carin zdaj nepomembni. Za druge, tako kot za vladajočo stranko v Kataloniji, Convergencia i Unió, je EU bolj neopredeljivo prizorišče za nacionalne težnje, brez zahtev po samostojnosti. Kot rezultat teh trendov sta Evropa in regionalizem sedaj tesno povezana v političnih razpravah, čeprav sta nekdanj veljala za nezdružljive teme.

### ***3.2 Vpliv regij v Evropski uniji***

Povezava regionalizma in evropske integracije je oblikovala novo obliko politike in sprožila veliko razprav o Evropi regij, tako da se državne pristojnosti manjšajo tako od zgoraj (EU) kot tudi od spodaj (regije). Vendar ta nova politika zelo variira, v odvisnosti od stopnje institucionalizacije samih regij kot vlad in civilne družbe. Regije so v nekaterih primerih

postale prizorišče političnih polemik, saj dajejo poudarek političnim razpravam in okvir za legitimno odločanje. V drugih primerih se obstoj regij, njihovih mej, oziroma njihova legitimnost kot družbenih enot spodbija. V nekaterih primerih (Nemčija) so regije zelo institucionalizirane in vključene (integrirane) v državni sistem, v drugih, kot npr. v Združenem kraljestvu, pa do leta 1999 sploh ni bilo političnih institucij na regionalni ravni, pač pa le administrativne agencije (upravna zastopstva) in dekoncentrirane veje državne oblasti. Bolj institucionalizirane regije so sposobnejše izpeljati povezane razvojne projekte ter oblikovati in uveljaviti skupen regionalni interes znotraj države in EU.

Regije imajo več možnosti za izražanje svojega vpliva v EU in njihova uporaba zrcali njihove interese. Najpomembnejša poteka preko njihove nacionalne vlade, z uporabo mehanizmov vpliva za notranje zadeve. Tako so Belgija, Nemčija in Avstrija spremenile svojo federalno ureditev in omogočile vpliv regij na oblikovanje državne evropske politike ter dosegle vključitev amandmaja v 146. člen Maastrichtske pogodbe, ki dovoljuje poddržavni upravi, da zastopa državo v Svetu EU. V Franciji, kjer večina političnega dogajanja temelji tudi na osebnih vplivih, so bile mreže osebnih vplivov razširjene tudi v EU. V Španiji predstavljajo politične stranke ključne povezave. Pod nekdanjo socialistično vlado je bila Andaluzija zaščiten kot odločilna podpora baza, medtem ko so se nacionalisti v Kataloniji s socialistično in nato konzervativno državno vlado dogovorili o vključitvi evropske politike v medsebojne pogodbe. V Združenem kraljestvu sta Škotsko in Valižansko ministrstvo tista, ki predstavljata vsakokratne interese Škotov oziroma Valižanov pri razpravah oziroma pogajanjih o evropski politiki. Ti nacionalni sistemi se EU zmeraj ne prilagodijo. Francoska tradicija togosti v pravilih in prilagodljivosti implementacije ne more biti uporabljena za regulative EU, ki morajo biti uveljavljene. Nemška birokratskost in institucionalno orientiran politični slog ne ustrezata novemu odprtemu političnemu slogu mrež in nenehnih pogajanj. Škotski in valižanski interesi so resda prisotni v sektorskih Svetih o zadevah, v katerih so reprezentativno merodajni, vendar je zelo verjetno, da so žrtvovani za doseg soglasja v pogajanjih.

Drugi mehanizem za vpliv so neposredne povezave. Mnoge regije so ustanovile predstavništva v Bruslju ter med drugim najele svetovalce za pomoč pri prebijanju skozi bruseljski sistem in za lobiranje. Kar lahko dosežejo, je omejeno, ker moč ostaja skoncentrirana v Svetu EU, ki predstavlja nacionalne vlade, in lahko se zgodi, da onemogočijo regijam, da bi bile vnaprej obveščene o predlogih, ki jih bodo obravnavali. Nacionalne države se upirajo tem povezavam: Italija in Španija sta uporabili tako pravne kot ustavne mehanizme za njihovo preprečitev, vendar so sodišča v obeh primerih to zavrnili, češ da je taka oblika predstavništva ustavna.

Kot tretje pa obstaja vrsta mehanizmov, ki jih je predložila EU sama in jih je potrdila tudi Evropska komisija. Zbor evropskih regij predstavlja regionalne interese širše, vrsta bolj specializiranih teles pa zastopa regije bolj podrobno. Za upravljanje strukturnih skladov je komisija vztrajala na partnerski ureditvi, v kateri sodelujejo tudi regionalni predstavniki.

Odbor regij (Committee of Regions, CoR), ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo in je začel svoj prvi mandat z letom 1994 kot naslednik Posvetovalnega sveta regijskih in lokalnih oblasti (Consultative Council of Regional and Local Authorities), ki ga je ustanovila Komisija ES leta 1988. Sedež ima v Bruslju in ima uradni posvetovalni status poleg Odbora za gospodarske in socialne zadeve (Economic and Social Committee, Ecosoc), ki ga trenutno uporablja za administrativno pomoč. Pogodba o EU uradno priznava regijsko raznolikost in vlogo, ki jo imajo regije v EU z oblikovanjem svetovalnega odbora, ki ga sestavljajo predstavniki regijskih in lokalnih teles. 222 članov Odbora in enako število nadomestnih članov soglasno imenuje Evropski svet (European Council) na predlog nacionalnih oblasti za obdobje 4 let, ki se ga lahko podaljša.

Tabela 3: Število članov v Odboru regij po državah

Država	Št. članov v Odboru regij
Nemčija	24
Združeno kraljestvo	24
Francija	24
Italija	24
Španija	21
Avstrija	12
Belgija	12
Grčija	12
Nizozemska	12
Portugalska	12
Švedska	12
Danska	9
Finska	9
Irska	9
Luksemburg	6
Skupaj	222

Vir: Nugent, 1999, str. 286.

Z Odborom regij se morata posvetovati Svet EU in Evropska komisija. Temeljna naloga Odbora regij kot organa EU je torej to, da svetuje Svetu EU in Evropski komisiji na področju vseevropske mreže, ki so povezani predvsem s:

- spodbujanjem splošnega in poklicnega izobraževanja ter izpopolnjevanja;
- kulturo;
- zdravstvenim varstvom;
- izgradnjo transevropskih mrež;
- strukturno in regionalno politiko;
- z zadevami, ki jih je sicer že obravnaval Odbor za gospodarske in socialne zadeve, a vključujejo v veliki meri tudi regionalne interese;
- zagotovo je najbolj pomembna naloga Odbora regij omogočiti regionalnim in lokalnim interesom sodelovati pri oblikovanju evropske integracijske politike ter



nadzorovati in aktivno sooblikovati takšno evropske zakonodajo, ki bo ustrezala potrebam regij in lokalnim skupnostim.

Vsaka izmed obeh ustanov se lahko z Odborom regij posvetuje tudi v drugih primerih, še posebno takrat, kadar gre za čezmejno sodelovanje. Tudi na lastno pobudo lahko poda mnenje, kadar meni, da gre za določene regionalne interese. Odbor lahko v proces odločanja vključuje regionalne in lokalne oblasti in se v njihovem imenu izraža o vseh politikah, ki jih zadevajo, in ne le o tistih, kjer je posvetovanje obvezno.

Odbor regij je šibkejše telo, kot bi si večina gorečih regionalnih predstavnikov želela, saj mora vključevati tako močne regionalne vlade, kot npr. nemške zvezne dežele, kot tudi občine. Ima pa pomembno vlogo pri izražanju mnenja in zahtev regij v razpravah o institucionalni reformi, kot npr. v pripravah na Medvladno konferenco (Intergovernmental Conference, IGC), vendar pa regije v bolj precizni politiki in vprašanjih virov (denarja) ne nastopajo skupaj in usklajeno, pač pa vsaka zastopa svoje interese sama ali v zavezništvu z regijami s podobnimi stališči.

### ***3.3 Evropska komisija in regije***

Evropska komisija je tudi sama igrala pomembno vlogo pri mobilizaciji regionalnega gibanja in ustanavljanju mrež, ki povezujejo regije, države in njo samo. Glavna spodbuda je bila regionalna politika EU, zajeta v strukturnih skladih, ki zavzemajo tretjino proračuna EU, sicer manj kot izdatki za kmetijstvo, a veliko več kot za kateri koli drugi namen. Razvoj regionalne in strukturne politike je plod dveh konvergenčnih logik. Na eni strani politična logika Evropske komisije, po drugi strani pa politična in razdelitvena logika, ki jo uresničujejo Svet EU in medvladna pogajanja. Politična logika za regionalno politiko EU je podobna tisti za nacionalno regionalno politiko iz 60. in 70. let. To je mehanizem za odpravo regionalnih razlik, ki jih je povzročilo združevanje trga, in za doseglo učinkovitosti alokacije. Je družbena kompenzacija za poražence v procesu gospodarskega prestrukturiranja in način za uzakonitev evropskih projektov v regijah, kjer morda sicer ne bi bilo podpore. Politična logika je potreba po razporeditvi virov med državami članicami. V začetku je to pomenilo nadomestilo za Združeno kraljestvo za njegov nesorazmeren prispevek v proračun EU v 70. letih. Kasneje je bila politika razširjena na južnoevropske države, za nadomestitev učinkov programa enotnega trga. Te različne logike so povzročale spore med Evropsko komisijo in državami članicami od ustanovitve Evropskega regionalnega razvojnega sklada (European Regional Development Fund, ERDF) v letu 1975. Za pridobitev privolitve držav članic je bilo potrebno razdeliti Sklad na fiksne nacionalne kvote in dati vsaki članici en del. Primernost za pridobitev sredstev iz Sklada je bila pogojena s tem ali regija ustreza pogoju za pridobitev pomoči državne regionalne politike, in to je vodilo tudi k učinkoviti regionalni politiki na ravni nacionalnih držav. Sklade so upravljale nacionalne vlade, ki so jih zavračale upoštevati kot

datne k nacionalnim izdatkom, pač pa so jih uporabljale za povrnitev izdatkov svoje lastne regionalne politike.

Evropska komisija je vztrajno iskala način za povečanje lastnega vpliva pri oblikovanju in izvrševanju regionalne politike, za njeno spremembo v pravi instrument regionalne politike in za zagotovitev, da so sredstva strukturnih skladov le dodatna poleg nacionalnih programov. Od konca 80. let je tudi skušala pritegniti regionalni interes kot partnerja v oblikovanju in izvrševanju programov. To je pomenilo tekmovanje na treh ravneh za nadzor instrumentov regionalne politike, in sicer med Evropsko komisijo, državami članicami in regijami samimi. Korenito reformo v letu 1988 je sprožila politična potreba po nadomestitvi posledic, ki jih je državam članicam v Južni Evropi povzročilo sprejetje programa Enotnega trga v obdobju do leta 1993, in želja Evropske komisije po preoblikovanju Evropskega regionalnega razvojnega sklada ter drugih strukturnih skladov v resnično regionalno politiko. Skladi so bili podvojeni in glavni trije, Evropski regionalni in razvojni sklad (ERDF), Evropski socialni sklad (European Social Fund, ESF) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF) združeni. Zastavljenih je bilo pet ciljev, od tega trije regionalni. Evropska komisija je naredila načrt primernih območij, na podlagi enotnih kriterijev EU. Skladi se lahko financirajo le projekte, ki jih odobrijo Okviri skupnosti za podporo (Community Support Frameworks, CSFs), neodvisno od devetih odstotkov rezerviranih za iniciative Unije, ki jih podpira Evropska komisija. Okviri skupnosti za podporo so bili usklajeni med Evropsko komisijo in državami članicami, s sodelovanjem samih regij. Opredeljeni so bili programi delovanja, ki jih vodijo predstavniki Evropske komisije, nacionalne vlade in predstavniki regij. Dodatnost je bila postavljena kot splošni princip, tako da je poraba višja in nad nacionalno. Celotna politika je vodena tudi po principu subsidiarnosti, s kar največjo možno udeležbo regionalnih in lokalnih interesov ter socialnih partnerjev v svetu gospodarstva, delavcev in prostovoljnih skupin. Evropska komisija se je, v skladu s sodobnim razmišljanjem o razvojni politiki, tudi želela premakniti od infrastrukture k človeškemu kapitalu, produktivnemu investiranju in notranjemu razvoju ter dati tudi več možnosti za aktivno vlogo za najrazličnejše regionalne udeležence procesa.

Tabela 4: Različne stopnje regionalizacije v državah Evropske unije

Vrsta države	Država	Politična regija	Administrativna regija	Sodelovanje regij pri odločanju na nacionalni ravni	Političen / zakonodajni nadzor nad regionalnimi oblastmi
Federalna	Avstrija Belgija Nemčija	Länder (10) Communities (3) Regions (3) Länder (16)		Da Da Da Da	Da (nepopoln) Ne Da (nepopoln) Da (nepopoln)
Unitarna Regionalizirana	Italija Francija Španija  Združeno kraljestvo	Regioni (20) Régions (21) Comunidades autonomas(17) Škotska Wales S. Irska	Angleške standardne regije	Posvetovalno Posvetovalno Ne  Ne (v razvoju)	Da Ne Da  Da Ne Ne
Unitarna Decentralizirana	Danska Finska  Nizozemska Švedska	Farski otoki Aalandski otoki  Rijnmond	Amter Okrožja s funkcijo regionalnega načrtovanja  Landsdelen Regio. Admin. telesa	Ne Ne  Posvetovalno Ne	Ne Da  Ne Ne
Unitarna Centralizirana	Grčija  Irska  Luksemburg Portugalska	Otoške regije	Razvojne regije (13)  Regionalne oblasti  Razvojne regije	Ne  Ne  Ne	Ne  Ne  Ne

Vir: Loughlin, 1999, str. 16.

To naj bi med drugim vzpodbudilo večjo regionalno udeležbo pri odločanju o regionalni politiki in močnejše neposredne povezave med Evropsko komisijo in regionalnimi interesi, kar se je do neke mere tudi zgodilo. Države članice brez regionalne strukture so morale le-to oblikovati oziroma najti vsaj kakšen substitut za njo, da so lahko črpale sredstva iz skladov, kot npr. Grčija, Irska in Švedska. Novi skladi so stimulirali politično mobilizacijo tudi v državah, kot je Združeno kraljestvo, ki nima razvitega regionalizma. Nastala je prava eksplozija regionalnega lobiranja in predstavništva v Bruslju. Regionalni akterji so prišli v stik z uradniki Evropske komisije in njenim razmišljanjem o razvojni politiki, ki se je razširilo z mehanizmom partnerstva.

Kljub mnogo hrupa glede novih odnosov ni bilo bistvenih sprememb. Nismo bili priče novi teritorialni ureditvi, v kateri bi regije igrale samostojno vlogo ob nacionalnih vladah. Kot prvo, Evropska komisija nima niti dosledne definicije pojma regija niti se ne omejuje na sodelovanje z regionalni oblastmi, kakor koli so že opredeljene, temveč sodeluje tudi z občinskimi oblastmi pa tudi privatnim sektorjem in lokalnimi skupinami aktivistov. Namen Evropske komisije ni bil in ni prenoviti zemljevida Evrope, pač pa uresničiti programe in porabiti denarna sredstva kar najbolj učinkovito ter vključiti partnerje, ki so primerni za določeno nalogo.

Tudi nacionalne vlade so se vključile v programe. Medtem ko je Evropska komisija usmerila sklade na najbolj potrebne regije, še zmeraj obstaja potreba po tem, da vsak dobi del te pogače, tako da se nacionalne vlade ne bi začele vmešavati. Celo nove države članice iz Skandinavije so morale dobiti del denarja iz strukturnih skladov, čeprav so neto plačnice v proračun EU. Zato je bil dodan nov Cilj 6 za redko naseljena območja. Čeprav uradno ni nacionalnih kvot, obstaja dogovor, da npr. Združeno kraljestvo dobi velik del sredstev za industrijska območja, medtem ko Francija dobi večji delež sredstev za kmetijstvo. Primerna območja so bila določena s pogajanjem med Evropsko komisijo in državami članicami, kar je bilo formalizirano leta 1993, kljub temu pa se pojavljajo pritiski držav članic za dodelitev sredstev območjem, ki ne ustrezajo merilom. Okviri skupnosti za podporo so določeni na nacionalni podlagi in s pogajanjem z Evropsko komisijo. V letu 1993 je postalo mogoče, da države članice lahko predložijo le enostaven dokument, ki vključuje splošni razvojni načrt in individualne prošnje za pomoč. Za partnerstvo v Okviru skupnosti za podporo se odločajo države članice same, kar je bilo formalizirano 1993, čeprav si je Evropska komisija prizadevala za neke vrste obvezno članstvo.

Kot nacionalne regionalne politike pred njimi so tudi spodbude skladov EU sprožile krajevne migracije, vendar se te razlikujejo med državami članicami. Kjer so nacionalne vlade prepustile oziroma niso bile sposobne nadzorovati regionalnih aktivnosti, so postale regije pomemben dejavnik. Močne države pa so obdržale svoj monopolni položaj v odnosih z Evropsko komisijo in pri nadzoru izvrševanja regionalne politike. Na enem koncu imamo tako npr. regije v Belgiji, ki se neposredno z Evropsko komisijo pogajajo o določitvi primernih območij, razporeditvi sredstev iz skladov, pogodbah in izvedbi, ne sodelujejo pa pri pogajanjih o spremembah v pravilniku skladov, kot npr. tistih v letu 1993. Nemške zvezne dežele pa so zelo vpletene preko mehanizma kooperativnega federalizma. Posamezne zvezne dežele sodelujejo pri oblikovanju in izvrševanju Okvirov skupnosti za podporo. Na drugem koncu pa imamo Grčijo, Irsko in Portugalsko, ki so bile brez regionalne ravni oblasti, čeprav sedaj na spodbujanje Evropske komisije to popravljajo. V Združenem kraljestvu in v Franciji pa se je centralizacija paradoksalno povečala po reformah v letu 1988, ko so postali strukturni skladi finančno močnejši in politično bolj razpoznavnejši.

Drugi način za organiziranje interesov pod nacionalno ravni je mreženje. Vrsta iniciativ Evropske komisije vzpodbuja mreženje in partnerstvo med mesti in regijami. Program INTERREG spodbuja čezmejno sodelovanje. Obstaja še vrsta evropskih organizacij za regije, od splošnih teles, kot je Zbor evropskih regij do funkcionalno ali teritorialno opredeljenih združenj, kot sta npr. Konferenca obmorskih regij Evrope ali Združenje Regij industrijske tehnologije, in partnerstev, kot so Štirje motorji Evrope, ki povezuje štiri regije, ki so tehnološke vodje glede na svoje države (Baden - Württemberg, Rhône - Alpes, Lombardija in Katalonija). Tudi te organizacije upoštevajo regionalno vprašanje izven okvira nacionalne države in ga umeščajo v evropski kontekst.

### ***3.4 Prihodnost regij v okviru Evropske unije***

Prihodnost regij v EU je odvisna predvsem od prihodnosti EU same, glede na institucionalni razvoj in širitev z včlanitvijo novih držav. Močno integrirana EU bi lahko še bolj oslabilo nacionalne države in okrepila regionalne zahteve. Skupna valuta označuje kakovostni premik moči nacionalnih vlad na raven EU in razen tega že zmanjšuje sposobnost nacionalnih držav za samostojno makroekonomsko vodenje. To dodatno poudari pomembnost ukrepov na ponudbeni strani, vključujoč infrastrukturo, izobraževalno politiko, politiko na trgu delovne sile in prilagoditev območja evropskemu in globalnim trgov. Mnogi od teh so del regionalne in lokalne politike in to bo še povečalo pomembnost dialoga med EU in regijami. Ohlapnejši dogovor, z le minimalnimi spremembami, bi dovoljeval bolj razlikovalno (diferencirano) ureditev, v kateri bi nacionalne države in regije še naprej sobivale. Močne regije bi lahko izboljšale svoj položaj znotraj EU, tiste države članice, ki imajo pomanjkljivo urejeno regionalno raven, kot npr. Združeno kraljestvo, pa bi bile soočene z vztrajno regionalno napetostjo. Druge države članice pa bi obdržale nadzor nad regionalno politiko. Neuspeh v integracijskem procesu ali propad skupne evropske valute bi lahko povzročil, da bi nacionalne države spet pridobile nadzor nad dogajanjem, regionalni interesi pa bi se spet osredotočili na nacionalni politični sistem.

V pripravah na Medvladno konferenco pred Amsterdamskim vrhom so regije izrazile vrsto zahtev, vendar nobena izmed idej ni bila sprejeta, vendar je res, da je Odbor regij dobil posvetovalno vlogo še v nekaterih primerih. To je zaznamovalo zaustavitev strategije, ki je bila povezana predvsem z nemškimi zveznimi deželami, o utemeljitvi regij kot tretje ravni v EU z jasno določeno vlogo. Brez te strategije pa morajo regije iskati potrditev povsod, kjer je le možno, in uporabljati celoten nabor strategij in računati na vrzeli in priložnosti v nacionalnih političnih strukturah.

Širitev predstavlja resnejši problem, saj se bodo regionalne razlike neverjetno povečale. Obstaja le majhna možnost za izdatno povečanje strukturnih skladov, saj države članice neto plačnice niso pripravljene prispevati še več denarja. To pomeni, da bodo obstoječi skladi morali še bolj razporediti in raztegniti svoja sredstva. Če bo obstoječi režim razširjen tudi na

države Srednje in Vzhodne Evrope, potem bi lahko te zahtevale kar celoten proračun strukturnih skladov in tako izrinile trenutne upravičenke v Južni Evropi. To vprašanje bo zato verjetno rešeno tako, da nove članice ne bodo mogle dobiti vseh sredstev, do katerih bi bile morda upravičene, temveč le del. Deleži držav članic, kot so Francija, Italija in Združeno kraljestvo, bodo še naprej upadali, pa tudi Španija in Irska se bosta morali soočiti z velikim zmanjšanjem sredstev. Subvencije in podpore bodo morda tudi preoblikovane v odplačljiva posojila.

Širitev bo dramatično povečala razlike znotraj EU; to bo povzročilo nadaljnje napetosti med državami in tudi znotraj njih. Države Srednje in Vzhodne Evrope že privzemajo priporočila Evropske komisije in oblikujejo regionalne upravne strukture, vendar se razvitost regij še zmeraj bolj razlikuje kot v obstoječih državah članicah, zato se bodo morda regionalne strukture izkazale za umetne tvorbe. Širitev bo tudi soočila EU z razlikami, ki bodo mnogo večje, kot so sedanje, vendar pa bo nanje vplivala tudi dinamika integracije trga. Tiste regije v Srednji in Vzhodni Evropi, ki so bližje Zahodni Evropi, bodo lahko bolje izrabile prednosti dostopa do novih trgov kot tiste, ki so bolj vzhodno. To bi lahko povzročilo napetosti na Poljskem in zunaj meja razširjene EU, v Ukrajini. Rezultat bi bila protievropska reakcija oziroma gibanje v perifernih območjih in oživitev populističnega nacionalizma. Podoben odpor je bil v perifernih območjih Zahodne Evrope omehčan, in nato s pomočjo strukturnih skladov spremenjen v tvoren angažma in dialog. Podpora je bila namenjena novim in perspektivnim državam članicam, vendar ne v skladu s težavami. Bogatejše države članice, ki so neto plačnice v proračun EU, so jasno povedale, da si prizadevajo za varčevanje, torej so nasprotovale velikim povečanjem transferjev v EU. To bi lahko povzročilo naporno in težavno regionalno prilagajanje v Srednji in Vzhodni Evropi.

Evropska integracija je bila močan stimulans za regionalno mobilizacijo v Zahodni Evropi, vendar je hkrati zagotovila nove mehanizme za ravnanje s posledicami. Manjšanje državne suverenosti in delitev moči države omogočata prilagodljivejši ustavni red, v katerem vprašanje pristojnosti ni neodvisno, pač pa je predmet pogajanj. V večnacionalnih državah, kot so Španija, Belgija in Združeno kraljestvo, je to omogočilo decentralizacijo in stopnjo priznanja posebnih potreb določenih krajev znotraj EU. Je pa tudi spremenilo strategije in cilje separatističnih gibanj, ki sedaj skoraj vedno izražajo svoje zahteve v kontekstu EU. V nekaterih primerih iščejo neodvisnost znotraj EU, v drugih primerih pa težijo k novemu političnemu redu, v katerem je državna suverenost deljena z drugimi poddržavnimi ravnmi (to je tudi strategija že omenjene katalonske nacionalistične stranke, *Convergencia i Unió*). EU zagotavlja tri prednosti nacionalnim manjšinam, ki sledijo tej strategiji:

1. Spodkopava koncept državne suverenosti od zgoraj ter daje poverilnico tistim, ki jo izpodbijajo od spodaj.
2. Daje vrsto priložnosti, četudi omejenih, za sodelovanje v političnem sistemu EU z mehanizmi regionalnega zastopstva.

3. Morda najpomembnejše, daje novi prostor za razpravljanje, v katerem se lahko narodi brez države simbolično predstavljajo, kot da so več kot zgolj podenote držav članic.

Ta porajajoč se model razpršene suverenosti in priznanja različnosti ponuja pomembne lekcije za širšo Evropo, ki se poraja že od konca hladne vojne. Mogoče bo regionalizirana Evropa ponudila nove možnosti za avtonomijo in priznanje narodnih in etničnih manjšin v Srednji in Vzhodni Evropi, vendar le, če se bo EU spoprijela z izzivom svoje širitve in bodo viri to omogočili.

## **4 USPEH TRETJE RAVNI V MAASTRICHTU IN STREZNITEV V AMSTERDAMU**

Med najopaznejšimi dosežki Maastrichtske pogodbe je bil uspeh široko zastavljenega regionalnega lobija. Ta uspeh je bila zagotovitev formalnega priznanja v pogodbi in pomembnih pravic vključitve regij v proces odločanja v Evropski uniji. Regionalni lobi si lahko lasti tri velike dosežke pogodbe:

Ustanovljen je bil Odbor regij, in sicer kot posvetovalno telo Sveta EU in Evropske komisije. Tako je bil formalno dodan nivo pod nacionalnimi državami k obstoječim oblikam predstavnštva v Evropski uniji: države članice v Svetu EU in Evropskem svetu, predstavniki ljudstva v Evropskem parlamentu in socialno-ekonomski interesi v Odboru za gospodarske in socialne zadeve.

Pomensko blag, a zelo pomemben amandma k 146. členu pogodbe je odprl možnost, da ministri na regionalni ravni zastopajo oziroma vodijo delegacije svoje države v Svetu EU.

Princip subsidiarnosti je bil formalno strnjen v členu 3.b pogodbe, četudi v obliki, ki ni izrecno razširila uporabe principa na podnacionalno raven.

Glede na to, da je Maastrichtska pogodba predvidevala potrebo po svoji lastni reviziji, v klavzuli, ki je zahtevala naknadno Medvladno konferenco sklicano najkasneje do leta 1996, so predstavniki regionalnega lobija optimistično gledali v prihodnost. Nadaljevali so svoje delo, da bi utrdili tretjo raven (pod ravni EU in držav članic) v pogodbenih temeljih EU. Maastricht je bil viden ne le kot odločilen preboj za tretjo raven, marveč tudi kot prvi korak na poti k popolni triravenski Evropski uniji.

Vendar kombinacija izrednega optimizma in velikih pričakovanj ni trajala. Medvladna konferenca leta 1996/97, ki je dosegla višek z Amsterdamsko pogodbo, ni videla skupne mobilizacije tretje ravni niti ni bilo posebno jasnega ali ambicioznega dnevnega reda o njej.

Regionalna pričakovanja od Medvladne konference so bila zadušena in napredek v smislu večjih možnosti za sodelovanje regionalne ravni v sprejemanju odločitev na ravni EU je bil v najboljšem primeru inkrementalen. Maastrichtskemu odločilnemu preboju je sledila vlažna zažigalna vrvica v Amsterdamu. Zakaj se je zgodil ta zasuk? V nadaljevanju bomo videli, zakaj nasprotni pogoji, ki so obstajali pred vrhom v Amsterdamu in na njem in v nje niso bili ugodni za pomembno podporo tretji ravni iz zgodnjih 90. let.

#### ***4.1 Okoliščine in sklepi Evropskega sveta v Maastrichtu***

Vzporedne Medvladne konference o Gospodarski in monetarni uniji (Economic and Monetary Union, EMU) in politični uniji (Political Union), ki so dosegle višek na srečanju Evropskega sveta v Maastrichtu v decembru leta 1991, so naredile največji korak k evropski integraciji od Rimskih pogodb (Rome Treaties, 1957) naprej. To se je delno nadaljevalo z gonilno silo, ki jo je uveljavil Enotni evropski akt - EAA (Single European Act, SEA) in jo je program Enotnega trga (Single Market) iz leta 1992 še ojačal z dodatnimi koraki k ekonomski integraciji in še posebej k Ekonomski in monetarni uniji (EMU), na katero se gleda kot na nekaj nujnega, kar naj bi utrdilo Enotni trg in ohranilo evropsko konkurenčnost v naraščajoči internacionalizaciji gospodarstva. Še več, konec hladne vojne in še posebej nemška združitev sta dodali nov vidik k integracijskemu procesu. Konec hladne vojne je osvobodil "nemškega Guliverja", ki ga je do tedaj omejevala nacionalne ločitve in sklerotičnost mednarodnih odnosov v času hladne vojne. Ta podoba neovirane in neobzdrane združene Nemčije, ki je razvnela drobno zgodovinsko pogojeno negotovanje in celo sovraštvo v nekaterih delih Evrope, je s pomočjo francoskega predsednika François Mitterranda in predsednika Evropske komisije Jacquesa Delorsa sprožila preporod ene od temeljnih filozofij evropske integracije: integrirati z namenom okovati nemško moč v multilateralne strukture. Kot je dejal David Spence (Schneider, 1996, str. 53-55):

*"Če predstavlja združena Nemčija izzive za Unijo in za uravnoteženost ekonomske moči med državami članicami, potem je tu priložnost, da Komisija izrabi skrbi držav članic za pospešitev razvoja ekonomske, monetarne in politične unije. EMU in politična unija bi okovali Nemčijo še močneje v sistem Unije."*

Rezultat je bila pospešitev časovnega načrta za Evropsko monetarno unijo, ki so jo vzpodbudili Francozi, zasnovana na premisi, da bi čim hitreje absorbirali moč nemške centralne banke (Bundesbank) v Evropsko centralno banko.

Nemško vodstvo pod Helmutom Kohlom, željno ponovnega prointegracijskega ugleda, je privolilo v ta program Evropske monetarne unije, vendar pod pogojem, da bodo vzporedno s tem narejeni tudi koraki k politični uniji. Dve Medvladni konferenci o EMU in politični uniji sta bili sproženi v ozračju improvizacije z nujnostjo brez primera v preteklosti. Kot rezultat tega je načrt za konferenci postal nenavadno gibljiv in odprt ter zastavljen veliko širše kot izviren ekonomski načrt. Razširil se je na nova področja politične integracije, in kar je za regionalno področje najpomembnejše, nova vprašanja oblikovanja institucij.



Premikanje mejnikov integracijskega načrta v zgodnja 90. leta je bil eden od predpogojev za preboj tretje ravni v Maastrichtu. Dodalo je nepričakovane možnosti za nove ideje in iniciative v procesu Medvladnih konferenc. Odprtje teh novih možnosti je sovpadalo s pojavom gibanja tretje ravni, ki je predstavljalo regionalno mobilizacijo, temelječo na razbitju monopola odločanja držav članic. To gibanje je imelo celo vrsto vzpodbud, in sicer (Pujol, 1995, str. 51-52):

- Napredek pri procesu federalizacije/regionalizacije v Belgiji in Španiji ter v manjšem obsegu v Franciji in Italiji;
- Širjenje regionalnega sodelovanja in lobističnih združenj, ki so se v večji meri osredotočila na teme evropske integracije;
- Okrepitev razprav o Evropi regij in subsidiarnosti, kar je vse kazalo na zahtevo, od spodaj navzgor, po vključitvi regionalnih uprav kot političnih dejavnikov v evropski proces odločanja;
- Zadnja in najpomembnejša vzpodbuda pa je bila, da so gibanje vodile nemške zvezne dežele.

Nemške zvezne dežele razočarane nad prenosom pristojnosti na evropsko raven, še posebej po sprejetju Enotnega evropskega akta, ki je zmanjšal njihove ustavne pristojnosti doma, so bile željne protiudarca. In so ga z iskanjem krepitve svojih pravic doma pri določanju nemških stališč v EU tudi delno izvedle. Prav tako so vrnile udarec tudi z maastrichtskim procesom, ko so vodile in usmerjale nastajanje gibanja tretje ravni kot sredstva za izvajanje pritiska usmerjenega v zagotovitev regionalnih pravic soodločanja v procesu odločevanja v Evropski uniji. Njihov načrt, začrtan že v letu 1987 in nenehno izpopolnjevan v kasnejših letih, je predstavljal evropsko federacijo s tremi ravnmi oblikovano s principom subsidiarnosti:

- Federalizem in subsidiarnost, ki sta se uveljavila kot karakteristični strukturni značilnosti nemške politike skozi desetletja, morata biti arhitektonska principa Evropske (politične) unije;
- Evropska (politična) unija mora biti zgrajena iz treh ravni, kar posledično pomeni, da mora obstajati ali biti oblikovana upravna raven pod ravni nacionalne države v vsaki državi članici.

Do leta 1990 so bili oblikovani štiri natančno določeni cilji kot prvi korak k uresničitvi tega načrta:

1. Vključitev principa subsidiarnosti v Maastrichtsko pogodbo;
2. Dostop regionalne ravni do Sveta EU;
3. Odbor regij;
4. Regionalna pravica pritožbe na Evropsko sodišče (European Court of Justice, ECJ);

Intenzivno lobiranje in koordinacijski naporji so pripomogli, da se je ta načrt, sočasno postopoma prebijal skozi vrsto kanalov:

- Konferenca Evropa Regij. Skupaj z drugimi močnimi regijami bodisi dvostransko (še posebej s Flandrijo) bodisi v okviru iniciative pod vodstvom Bavarske.
- Zbor evropskih regij, ki vključuje celo vrsto podnacionalnih uprav, od močnih regij iz federalnih držav do šibkih lokalnih oblasti iz bolj centraliziranih držav članic.
- Domače koordinacijske strukture v Nemčiji, ki jih je ustanovila zvezna vlada, da je umirila skrbi zveznih dežel zaradi nemške pozicije na Medvladnih konferencah.

Od teh kanalov je bil nesporno najpomembnejši zadnji, saj je dal zveznim deželam v Nemčiji pravico veta pri ratifikaciji Maastrichtske pogodbe, ki je bila predmet ponovnih pogajanj. Pravico, s katero jih ni bilo sram niti groziti. Zvezne dežele so tako lahko v večini primerov prisilile zvezno vlado, da je sledila njihovi poti na Medvladnih konferencah. Vrsta teles, ki je delovala pod močnim vplivom zveznih dežel, v zvezi z Medvladnimi konferencami je pomagala doseči legitimnost zveznih dežel in ponudila alternativne poti za dosego konferenc, sicer v redkih primerih, ko je zvezna vlada uradno zavrnila sprejetje pozicij zveznih dežel.

Rezultati pritiskov zveznih dežel na zvezno vlado in spretno izkoriščanje regionalnega gibanja za preboj odprtega dnevnega reda na Medvladnih konferencah pred Maastrichtom so bili izjemni: 75 % uresničitve zastavljenih ciljev, le regionalna pravica pritožbe na Evropsko sodišče ni bila vključena v nobeni obliki v Maastrichtsko pogodbo. Kasnejše izkušnje kažejo, da je bil uspeh gibanja tretje ravni v Maastrichtu zelo naključen. Omogočil ga je ugodno politično ozračje, ki je spodbudilo razprave Medvladnih konferenc do neslutene in mogoče tudi neponovljivega obsega. Odvisni so bili tudi od skladnosti tretje ravni, ki nenehno ponavlja enostavno magično formulo splošnih ciljev, in od sposobnosti in volje zveznih dežel za vodenje gibanja tretje ravni. Nobeden od teh dejavnikov pa ni bil prisoten na konferenci, ki je dosegla višek z Evropskim svetom v Amsterdamu.

#### ***4.2 Okoliščine in sklepi Evropskega sveta v Amsterdamu***

Medvladna konferenca o reviziji Maastrichtske pogodbe je imela bistveno ožjo tematiko kot prejšnje konference o Ekonomski in monetarni uniji in Evropski (politični) uniji. Predvidevala ni nobenih korakov, ki bi poglobili EU, njen namen je bila le revizija maastrichtskega sklepa za pripravo EU za predvideno prvo razširitev na Vzhod z nekdanjimi komunističnimi državami v Srednji in Vzhodni Evropi. Velik korak k poglobitvi Evropske unije je bil tudi s političnega stališča neizvedljiv glede na izredno dolg proces, ki ga je zahtevala ratifikacija Maastrichtske pogodbe: prvotna zavrnitev Maastrichtske pogodbe na prvem danskem referendumu, tesna večina na francoskem referendumu, počasnost razdeljene britanske vlade pri parlamentarni ratifikaciji in zamuda pri ratifikaciji v Nemčiji zaradi nujnega čakanja na razsodbo Zveznega ustavnega sodišča o skladnosti Maastrichtske pogodbe z nemškim ustavnim pravom. Počasen proces ratifikacije, povezan z nezadovoljstvom posameznih držav članic glede Evropske monetarne unije in drugimi deflacijskimi implikacijami zadovoljitve konvergenčnih kriterijev EMU, je razširil dojemanje Maastrichta, da je šel predaleč in se tudi

oddaljil od javnega mnenja. Dosegli so, da v bodoče iniciative o evropski integraciji ne smejo biti na tako drzni osnovi. To dojetje Maastrichtskega srečanja se je jasno pokazalo na Medvladni konferenci leta 1996/97 v očitni evroskeptični in občasno zaviralni poziciji, ki jo je zavzela vlada Združenega kraljestva, in nezanesenjaška drža glede globlje integracije s strani danske in finske vlade ter delno švedske vlade. Dogajanje v ozadju je zožilo teme dnevnega reda konference. Ta ni predvideval velikih sprememb, saj se je osredotočil na tehnične zadeve zakonodajnega postopka, prihodnje delovanje dveh novih stebrov Evropske unije, ustanovljenih v Maastrichtu, sestavo Evropske komisije, uteži glasov posameznih članic pri glasovanju v Svetu, omejeno dodajanje pristojnosti Evropske unije in širšo uporabo pravil odločanja s kvalificirano večino ter vprašanje prilagodljive (fleksibilne) integracije. Regionalna tema je bila, poleg nekaterih pričakovanih manjših popravkov glede sestave in moči Odbora regij, odrinjena na obrobje dogajanja; Pojavila se ni niti po dogovorih o Medvladni konferenci. Vsekakor pa so bili sestanki Evropskega sveta namenjeni predvsem napredku konference o pripravah na Ekonomsko in monetarno unijo. Ta konferenca je pri večini vlad držav članic zavzemala precej višje mesto kot tista o Evropski politični uniji. Proti koncu pogajanj in z izvolitvijo Jospinove vlade v Franciji je EMU bolj ali manj jasno zavzela dnevni red. Izvolitev Lionela Jospina je moč delno pripisati ekonomski apatiji, povezani z EMU; On je izrabil to kot osnovo, da je prisilil Medvladno konferenco k razpravi o zaposlitveni politiki. To je izrinilo razpravo o drugih temah iz sklepne faze pogajanj konference in oddaljilo možnost, ki je obstajala v Maastrichtu, za nemške zvezne dežele in druge regionalne sile, da bi dosegle privolitev v zadnjem hipu.

Če so bile države članice skozi celotno Medvladno konferenco bolj osredotočene na Ekonomsko in monetarno unijo, potem je potrebno priznati, da tudi tretja raven ni bila 100-odstotno. Zakulisno dogajanje je bila veliko pomembnejša tema kot neposreden interes za spremembo Maastrichtske pogodbe: Agenda 2000 in še posebej razprava o prihodnosti Strukturnih skladov (Structural Funds) po letu 1999. Večino denarja omejenih finančnih virov regij v EU je bilo porabljenega za prizadevanja v času Medvladne konference za čim boljši položaj pri prihodnjih delitvah denarja Strukturnih skladov.

Medvladna konferenca leta 1996/97 ni ohranila ugodnih okoliščin za napredek tretje ravni iz začetka 90. let. Nesrečna zapuščina maastrichtskega ratifikacijskega procesa, nepripravljenost številnih držav članic za nadaljevanje integracijskega procesa, omejena z zoženo Medvladno konferenco in izrivanje s strani pomembnih tem vzporednih političnih razprav so omejile možnosti tretje ravni za oblikovanje rezultatov Medvladne konference. Manjkalo je tudi povezano in k ciljem usmerjeno delovanje tretje ravni, ki bi bilo sposobno oblikovati jasne in dosledne zahteve, takšne kot tiste, ki so pomembno vplivale na Maastrichtsko pogodbo. To je nekoliko ironično, glede na to, da je bil Odbor regij ustanovljen z namenom, da bi predstavljal regionalno raven v procesu odločanja Evropske unije. Ustanovitev Odbora regij ni imela nobenega usklajevalnega in povezujočega vpliva na gibanje tretje ravni, ki se je začelo z maastrichtskim procesom. Še več, nobena od močnih regij iz Evropske unije ni bila sposobna

oziroma pripravljena sprejeti vodilne vloge, ki so jo nemške zvezne dežele imele v Maastrichtu. Torej, kaj se je zgodilo s tretjo ravniho na Evropskem svetu v Amsterdamu? Poglejmo.

## 5 PRIZADEVANJA ODBORA REGIJ

Odbor regij se je vsekakor poizkušal uveljaviti in utrditi svoj položaj kot regionalna raven na Medvladni konferenci. Nalašč za to so leta 1994 ustanovili Posebno komisijo za institucionalne zadeve (Special Commission for Institutional Affairs), da pripravi mnenje Odbora regij za konferenco. Objavljeno je bilo v aprilu 1995 z namenom, da bi seznanilo skupino, ki je bila ustanovljena za določitev tematike, obravnavane na Medvladni konferenci. Dodatni dokumenti so dosegli višek s poročilom Regije in mesta, stebri Evrope (Regions and Cities, Pillars of Europe), ki so ga pripravili za pompozno naslovljeno srečanje Evropski vrh regij in mest (European Summit of the Regions and Cities). Ta je potekal mesec dni pred Evropskim svetom, prav tako v Amsterdamu. Triletni proces razprav in oblikovanja mnenj v Odboru regij je dal 11 osnovnih predlogov Odbora regij za Medvladno konferenco (Jeffery, 2000, str. 135):

1. Popolna upravna in proračunska osamosvojitvev Odbora regij od Odbora za gospodarske in socialne zadeve, s katerim si je do sedaj delil skupno infrastrukturo.
2. Pravica Odbora regij, da si določi lastna pravila procedur, brez poprejšnje odobritve Sveta.
3. Zahteva, da imajo člani Odbora regij voljen mandat.
4. Dosledno spoštovanje principa lokalne samouprave v Maastrichtski pogodbi.
5. Razširitev institucionalnega področja delovanja Odbora regij na posvetovalne pravice, ki poleg Evropske komisije in Sveta vključujejo tudi Evropski parlament.
6. Razširitev področij v političnem procesu Evropske unije, na katerih je potrebno posvetovanje z Odborom regij.
7. Ponovno oblikovanje člena 3b o principu subsidiarnosti, tako da bo jasna uporaba tega principa in tudi nedvoumno razširitev na regionalno raven.
8. Dodelitev statusa institucije Odboru regij, poleg Sveta, Komisije, Parlamenta in Računskega sodišča.
9. Pravica pritožbe Odbora regij na Evropsko sodišče za zaščito lastnih pravic.
10. Pravica pritožbe Odbora regij na Evropsko sodišče v primerih, ko je kršen princip subsidiarnosti.
11. Pravica regij, ki imajo lastno zakonodajno moč, zaščititi svoje pravice na Evropskem sodišču.

Od teh 11 predlogov so bili prvi trije popolnoma nesporni, v bistvu tehnične točke. Ločitev od Odbora za gospodarske in socialne zadeve in pravila o proceduralnih zadevah so bila brez

težav izpolnjeni v skladu z željami Odbora regij v amandmajih pogodbe. Samoumevna predstava, da naj bi člani Odbora regij zasedali mesta, na katera so izvoljeni, na regionalni ravni ni bila formalno zapisana v Maastrichtski pogodbi. Vendar je bil na to temo sklenjen neformalni dogovor, da je član Odbora regij dolžan odstopiti od svojega članstva v roku šestih mesecev. Podobno tudi četrti predlog ni bil sprejet v pogodbo, kar pa ni bilo tako pereče, glede na naraščajoče število držav podpisnic Evropske listine o lokalni samoupravi, med njimi, po volitvah 1997, tudi Združeno kraljestvo. Peti in šesti predlog sta dobila splošno pozitivno oceno glede zadev, pri katerih Odbor regij daje mnenje s posvetovalno vlogo, ki se kaže v povratnih poročilih Evropske komisije. Razširitev posvetovalnih pravic Odbora regij na Evropski parlament in povečanje števila področij, na katerih je potrebno posvetovanje, je bilo brez problemov sprejeto s pogodbo. Nova področja posvetovanja vključujejo zaposlovanje, socialne zadeve, okolje, Evropski socialni sklad, poklicno usposabljanje in transport.

Preostali predlogi so bili bolj sporni in so propadli zaradi nasprotovanja držav članic ali pa niso bili vključeni v pogodbo v obliki, kot jo je predlagal Odbor regij. To sploh ni bilo presenetljivo glede na prisotno nezaupanje vsaj v nekaterih (predvsem bolj centraliziranih) državah članicah, glede večje vloge regionalne ravni v procesu odločanja v EU. Še bolj presenetljivo pa je bilo to, da je kljub skupnemu sprejetju preostalih predlogov kot mnenja Odbora regij bilo še veliko nestrinjanja ustanovnih članov Odbora regij glede njihove vrednosti. Še zmeraj je bila prisotna tudi ločenost na regionalno in lokalno raven.

Čeprav je bil Odbor regij sprejet z neznanskim navdušenjem kot velik preboj v Maastrichtu, so bili predstavniki močnih regij (z ustavnim statusom in določeno zakonodajno močjo) razočarani, tako zaradi relativno šibke pogajalske moči kakor tudi zaradi oslabitve s članstvom šibkih lokalnih oblasti. Ta razočaranja so se potrdila tudi s pojavljanjem teženj po ločitvi regionalnega in lokalnega dela v delovanju odbora, ter s prvotnimi prerekanji o predsedovanju odboru in nenehnem ponavljanju, s strani močnih regij, o možnosti razdelitve odbora v dva domova, regionalnega in lokalnega, pri čemer bi seveda regionalni imel večje pravice pri zakonodajnem postopku v EU. Vprašanje delitve Odbora regij se je pojavilo celo v začetnih osnutkih Mnenja Odbora regij za Medvladno konferenco, preden je bila razdelitev na regionalni in lokalni del usklajena, zato je koordinator Posebne komisije za institucionalne zadeve mnenje označil kot kompromis brez soglasja.

Vse sledeče razprave in naknadni dokumenti v zvezi z Medvladno konferenco so bili označeni kot kompromis brez soglasja. Kot je pokazal Adrian Reilly v svoji raziskavi o podnacionalnem mnenju o konferenci, je ostal skriven, a jasen razkol med regionalnim in lokalnim taborom v Odboru regij v času trajanja razprav konference. To je bilo jasno vidno v točkah seznama predlogov Odbora regij, ki zadevajo princip subsidiarnosti, institucionalni status in pravice pritožb na Evropsko sodišče. V teh točkah je mnenje predstavnikov lokalne ravni, izraženo zunaj formalnega skupnega okvira Odbora regij (na primer v njihovih lokalnih odborih odbora ali v dokumentih njihovih domačih lokalnih oblasti) pokazalo površinskost

soglasja znotraj odbora. Medtem ko je obstajalo splošno soglasje v Odboru regij o natančnejši definiciji principa subsidiarnosti – široko sprejete v Protokolu o subsidiarnosti (Protocol on subsidiarity), ki je dodan Amsterdamski pogodbi – je bil lokalni tabor tipično ambivalenten oziroma je nasprotoval jasni razširitvi kakršne koli natančnejše definicije principa subsidiarnosti na podnacionalno raven. To je bil gotovo odsev dejstva, da je bila opredelitev odbora omejena na uprave pod nivojem nacionalnih držav z zagotovljenimi političnimi pristojnostmi v domačih političnih sistemih. To je bila tema močnih regij, vendar manj pomembna za predstavnike lokalne ravni. Razkol med regionalnim in lokalnim taborom je tudi razkrilo vprašanje institucionalnega statusa. To je bil glavni predmet paketa zahtev Odbora regij, ki zadevajo dostop do Evropskega sodišča, ki ga imajo le določene institucije EU, in tako so bile regije od njih odvisne. To je bila močna regionalna tema, prisotna že od Maastrichta. Priziv na Evropsko sodišče je smiseln le, če ima prizivnik zakonsko zagotovljene pravice, ki jih lahko brani. Lokalni tabor se ni strinjal z obravnavo te teme in jo je zavrnil, češ da odvrča pozornost od pomembnejših zadev, ki so namen odbora.

Hladen odziv lokalnega tabora na te daljnosežne teme glede seznama predlogov Odbora regij za Medvladno konferenco ilustrira prikrit konflikt med močnimi regijami in njihovimi šibkejšimi podnacionalnimi nasprotniki v razpravi ob konferenci. Ta prikriti konflikt kaže na bistvene razlike v primerjavi z Medvladnimi konferencami pred Maastrichtskim srečanjem. Široko zastavljeno gibanje tretje ravni iz začetka 90. let, ki je bilo sposobno izražati pričakovanja in težnje tako močnih kot tudi šibkih, več ne obstaja. Paradoksalno, nastanek Odbora regij v Maastrichtu kot institucije, ki naj bi predstavljala tretjo raven, je oblikoval forum, v katerem so se pojavile neizogibne razlike v pogledih in prioritetah, ki obstajajo med izredno različnimi upravnimi enotami pod nivojem države v EU. Tako ni več enotne tretje ravni, ki bi jo družili skupni cilji, pač pa imamo vrsto zelo različnih podnacionalnih teles, zanimivih ravno zaradi svoje raznolikosti. To se je jasno pokazalo v razpravah Odbora regij o Medvladni konferenci in tudi omejilo verodostojnost zahtev odbora na tej konferenci. Kompromis brez soglasja ni zdrava osnova, s katero bi lahko zahtevali spremembe Amsterdamske pogodbe. Edini možen rezultat za Odbor regij v teh okoliščinah je bila izredno majhna sprememba: Le majhni popravki institucionalne strukture in omejena razširitev obstoječih pristojnosti odbora. Radikalnejši napredek o subsidiarnosti, institucionalnem statusu in Evropskem sodišču je bil zunaj dosega. To je pomenilo, da Odbor regij ni imel praktično nobene formalne vloge v poteku Medvladne konference. Formalni vpliv je bil omejen na Evropsko komisijo, v omejenem obsegu na Evropski parlament in, najpomembnejše, na države članice. Kot je dejal Reilly, je bil dejanski vpliv na Medvladno konferenco pod ravni države zato odvisen ne le od skladnega glasu podnacionalne ravni v državah članicah, ampak tudi od oblikovanja skupnih poddržavnih in državnih pozicij znotraj držav članic. To je tista alternativna pot, ki bi jo morale zavzeti razprave Medvladne konference.

## ***5.1 Prizadevanja regij na Medvladni konferenci***

Ta pot je bila odprta le izbrani vrsti močnih regij, ki so (kot posledico Maastrichta) doma uveljavile zakonske predpise za sodelovanje oblikovanja predlogov za evropski politični proces, in sicer tiste v Avstriji, Nemčiji in Belgiji ter španske avtonomne skupnosti, ki nenehno trkajo na vrata, a ponavadi neuspešno. Te domače pravice so dale osnovo za zahteve omenjenih regij za pravico oblikovanja svojih vsakokratnih stališč za Medvladno konferenco. V vsakem primeru so bili ti prispevki dani brez prerekanja in uveljavljeni s sporazumno uskladitvijo procesov skupnega povezovanja regij z zveznimi vlada. V nasprotju s predmaastrichtskima Medvladnima konferencama te pravice prispevkov doma niso bile ogrožene s strani mednarodnega sodelovanja močnih regij pri dnevnem redu konference. Inicijativa Severnega Porenja-Vestfalije za oblikovanje Dialoga ustavnih regij Nemčije, Avstrije, Belgije, Italije in Španije na Medvladni konferenci, kot ekvivalenta predmaastrichtske Konference Evrope regij pod vodstvom Bavarske se je hitro izgubila, kakor tudi inicijativa Baskije, da bi dodali Protokol o vlogi regij z avtonomno zakonodajno obveznostjo k novi pogodbi. Močne regije so bile tako omejene na popolnoma nacionalno pot pri razpravah konference.

Njihova sposobnost izrabe te nacionalne poti se je pokazala v Odboru regij in pri njihovih različnih stališčih do določene teme. Avstrijske zvezne dežele so prepričale svojo zvezno vlado, da je njihova stališča, ki so bila v večji meri izpeljana iz dela Odbora regij, bolj ali manj vključila v avstrijska stališča na konferenci. Kakor koli, ni znano, ali je to, glede na relativno moč Avstrije kot države članice pri pogajanjih znotraj EU, dalo kakršne koli otipljive rezultate. Enak problem omejene politične moči se je pojavil tudi v primeru Belgije. Posebnost procesa notranjega usklajevanja v tej državi, ki na rotacijski osnovi imenuje predstavnika treh skupnosti (nemško, flamsko in francosko govoreče) in treh regij v belgijsko delegacijo, se ni pokazala kot primeren način za vnašanje regionalnih zadev na Medvladno konferenco. Rotacijska osnova omejuje učinkovitost regij oziroma skupnosti, saj so navsezadnje stalni predstavniki zvezne vlade v prednosti glede informacij. To je pripeljalo regije in skupnosti do delne streznitve na podnacionalni ravni in se je tudi pokazalo s pogosto odsotnostjo s pomembnih sestankov. Edino vprašanje, ki je bilo dosledno in aktivno zastopano je bila posebna skrb flamske skupnosti za zaščito kulturne in jezikovne raznolikosti, kar je pripeljalo Belgijo od prevladujoče frankofonske države do večjezikovne države. To je sicer dobilo nekaj pozornosti, a ni imelo širšega pomena za regionalno tematiko. Vsekakor pa je bila to tema, ki jo je Flandrija uveljavila v svojem projektu Evropa kultur (Europe of the Cultures), v katerega je pritegnila nenavadni in nepovezan zbir tako imenovanih kulturnih regij (npr. Katalonija, Bavarska, Škotska) in majhnih držav članic (npr. Danska, Irska).

V maastrichtskem procesu so bile nemške zvezne dežele seveda tista močna sila, ki je priganjala to temo na Medvladnih konferencah pred Maastrichtsko konferenco, pri čemer so uporabile svoje sposobnosti grajenja medregionalnih koalicij in veliko notranjo moč ter

opazno sooblikovale Maastrichtsko pogodbo. V letih 1996/97 niso ponudile primerljivega vodenja v regionalnih zadevah EU, pač pa so se osredotočile na lastne interese v integracijskem procesu EU. To je bilo čisto jasno videti tudi v prvih dveh Mnenjih (Opinions) za Medvladno konferenco, v maju in decembru 1995, ki so ju nemške zvezne dežele izrazile skozi Zvezni svet (Bundesrat); ta je njihovo kolektivno telo. Delno sta ti mnenji sicer sledili delu Odbora regij, vendar sta bili bolj usmerjeni na teme močnih regij. Poudarek je bil na širših vprašanjih o kakovosti in strukturah odnosa med EU in državami članicami. To je med drugim vključevalo tudi uporabo principa subsidiarnosti na podnacionalni ravni v tistih državah članicah, v katerih ustavna ureditev, poleg državne oblasti, izrecno določa podnacionalno oblast, popolnejšo in natančnejšo opredelitev zadevnih pristojnosti EU in držav članic v sodelovanju s svojimi regijami in pravico ustavnopravno določenih regij do pritožbe na Evropsko sodišče pri kršitvi oziroma poseganju v njihove pristojnosti.

Osredotočenost na razmejitev pristojnosti držav članic in njihovih regij od pristojnosti EU, v nasprotju s predmaastrichtskimi razpravami o oblikovanju idealnih pristojnosti tretje ravni bolj splošno, odraža dve težnji. Prvič, nemške zvezne dežele so bile zelo uspešne pri svojem prizadevanju – med razpravami pri procesu nemške ratifikacije – po konstitucionalizaciji pravic sodelovanja in soodločanja nemške evropske politike z zvezno vlado. Drugič, te dežele so gojile večje upe kot drugi o novem obdobju politike tretje ravni na Maastrichtski konferenci in ob njej. Zato so bile tudi bolj razočarane kot drugi ob veliki omejenosti pri ustanavljanju Odbora regij kot institucije tretje ravni. Posledica tega je bil premik prednostnih nalog na pravice sodelovanja v procesu odločanja v EU znotraj lastne države – nemške zvezne dežele so naznanile slovo tretji ravni.

Zvezne dežele imajo sedaj pomembno vlogo pri procesu odločanja v EU kot del države članice – Nemčije. Tako lahko sedaj dosežejo veliko več kot pa z oživljanjem izgubljenih sanj tretje ravni. Preobrazba od vodje tretje ravni do vase zazrtega soudeleženca v nacionalnem kontekstu oblikovanja politike EU je bila potrjena v zadnjih fazah Medvladne konference. Pojavili pa sta se dve novi vprašanji, v katerih so nemške zvezne dežele uspešno iskale potrditev svojih pogledov, in sicer obramba operativnih posebnosti regionalnega bančništva in oddajniškega (broadcasting) sistema v Nemčiji pred ureditvijo v EU. Za ponazoritev nasprotja z Maastrichtom, nemške zvezne dežele, ki so nekoč zahtevale oblikovanje EU na treh ravneh, so se v Amsterdamu borile za regionalne oddajniške (broadcasting) licenčnine. Namen tega pa ni zmanjšati pomembnosti te tematike, saj so mediji ena izmed ekskluzivnih pravic nemških zveznih dežel in njihovo financiranje ima velik gmotni pomen za njih. Pač pa le opozoriti na premik njihovega težišča delovanja. Kakor koli, "broadcasting" zadeva lepo ponazori, kako se je spremenilo regionalno sodelovanje pri sestavljanju evropskih pogodb od Maastrichta do Amsterdama. Prejšnji smisel za skupni cilj v oblikovanju poddržavnih akterjev kot udeležencev na evropski ravni, ki so izkušeno in spretno izrabljali ugodno politično ozračje v Maastrichtu pod vodstvom nemških zveznih dežel, je nadomestilo uresničevanje veliko ožjih, a otipljivejših ciljev, relevantnih le za določene akterje pod državno ravni v določenih državah članicah. Gibanje tretje ravni je razpadlo v heterogeno mešanico interesne politike



pod državno ravni. To je bilo vidno ne samo pri nemških zveznih deželah na Medvladni konferenci, pač pa tudi pri flamskem zanosu pri kulturni raznolikosti, temveč tudi po težavah pri oblikovanju skupnih stališč Odbora regij in pri zmedenosti ob novih temah v razpravah o Agendi 2000. V tem smislu so bile širše politične okoliščine, ki so obkrožale Amsterdam in niso bile ugodne za nove daljnosežne integracijske iniciative, irelevantne za podnacionalne cilje, ker ni bilo nobenega podnacionalnega cilja, ki bi mu sledili. Torej kaj se je pripetilo tretji ravni? Po izrednih okoliščinah in minljivi enotnosti v Maastrichtu je bila podvržena normalizaciji, ki se je osredotočala na zasledovanje temeljne in dejanske interese in se je zelo odmaknila od slepila politične unije tretje ravni.

## SKLEP

Ideja o Evropi regij prihaja iz dveh različnih smeri, katerih skupna točka je domneva, da evropska integracija in regionalizem sočasno od zgoraj in spodaj zmanjšujeta moč države. Na eni strani imamo opažanja tehokratov, ki zagovarjajo stališče, da bo država, v primeru najučinkovitejše razdelitve pristojnosti med Evropsko unijo in regije, enostavno odveč. Na drugi strani so etnični aktivisti, ki bi radi odstranili "umetne" državne tvorbe v zameno za "naravne" etnične in prostorske skupnosti znotraj demokratične in pluralistične Evrope.

Oba scenarija Evrope regij pa pozabljata dejansko moč, ki jo imajo nacionalne države, na odpornost njihovih političnih in birokratskih elit, tako da so ju zamenjali kompleksnejši pristopi, ki so pripisovali večjo vlogo nacionalnim državam in politični strategiji. Takšna je tudi narava pričujočega dela, v katerem sem skušal pokazati, da je preko ekonomskih in političnih dejavnikov regionalni nivo vse bolj udeležen pri odločanju v Evropski uniji.

Ekonomsko močna regija predstavlja tudi območje z določeno politično težo in lastnimi interesi. V Evropi, kjer so etnične in podobne razlike prej pravilo kot izjema, so ti interesi največkrat drugačni od interesov nacionalne države. To pomeni, da regionalizacija sprošča regionalizem, ta pa zopet pospešuje regionalizacijo. Krog je s tem sklenjen, in če države tega procesa ne bi ljubosumno zavirale, bi se verjetno končal z regijami kot politično in ekonomsko najpomembnejšimi subjekti v Evropski uniji. Tako pa ostaja usoda tega procesa odvisna predvsem od pripravljenosti držav za delitev pristojnosti z drugimi subjekti.

Vendar lahko ugotovimo, da čeprav sta evropska integracija in regionalizem napredovala le toliko, kot so to dovolile države, slednje nimajo popolnega nadzora nad dogajanjem. Procesi in institucije Evropske unije ter regionalizma so splavili na površino nove akterje, ki so postali udeleženci politične igre. Posebej je pojav novega regionalizma povezan z vzpostavitvijo Enotnega trga ter Ekonomske in monetarne unije, ki sta okrepila regije tako ekonomsko kot politično. V primeru nadaljnjega poglobljanja integracije lahko pričakujemo nove spremembe. V tem smislu bo imela velik vpliv na regije tudi prihajajoča širitev, ki bo s prihodom relativno

revnih držav iz Srednje in Vzhodne Evrope zamajala trenutno ekonomsko ravnotežje EU, kar bo zagotovo terjalo spremembe v izvajanju skupne regionalne politike. Ni pa še povsem jasno, kakšne bodo politične posledice širitve za razvoj regionalizma v EU. Veliko je namreč odvisno od institucionalnega razvoja EU po širitvi: če bomo priča poglobljanju integracije, bo to še naprej spodbujalo regionalizem in nasprotno, če bo v EU prevladalo medvladno sodelovanje, bo to pomenilo manj prostora za regije.

Največji problemi, s katerimi se srečujejo na poti do enakovredne ravni odločanja, so trije. Prvič, v Evropi obstaja veliko načinov opredelitve regij in njihovih lastnosti ali kot pravi Loughlin: "Evropa katerih regij?" Težava je tako v različni tradiciji državne ureditve znotraj držav članic, kakor tudi v različnem ekonomskem položaju posameznih regij. Drugič, nacionalne vlade ne kažejo znakov izumiranja, nasprotno, še vedno so najmočnejši dejavnik v procesu odločanja v EU. Tretjič, predstavljanje regij na nivoju EU, skozi Evropsko komisijo, Svet EU ali Evropski parlament, je še zmeraj relativno šibko.

Sklenemo lahko z ugotovitvijo, da so domneve o nastajanju Evrope regij zgolj del politične igre nekaterih regionalistov in nimajo veliko skupnega z realnostjo. Vsekakor pa lahko opazujemo nastajanje Evrope z regijami, kjer imajo regije vedno pomembnejšo vlogo pri oblikovanju politik EU.

Eden od regionalnih političnih potencialov, ki bi lahko v prihodnosti pomembno vplival na razmerja moči, je sama narava Evropske unije. EU, kljub temu da je sestavljena iz demokratičnih držav, namreč ne predstavlja popolnega demokratičnega sistema. To je ena njenih največjih pomanjkljivosti, in čeprav se evropska integracija s časom pogloblja, se zdi neverjetno, da bi se lahko Evropska unija razvila v (nacionalno) državo s federativno ureditvijo in predstavniško demokracijo. Upoštevajoč takšno predvidevanje, bi v EU kazalo okrepiti obstoječe demokratične institucije. Ena od njih je zagotovo Odbor regij, s pomočjo katerega bi lahko regije zapolnile demokratično vrzel, tako da bi tvorile od ljudstva voljen organ, ki bi skupaj z Evropskim parlamentom predstavljal zakonodajno vejo oblasti.

# LITERATURA

1. Barisitz Stephan: Zur Rolle der Wirtschaft in europäischen Regionen, Europa und seine Regionen. Frankfurt am Main: Lang, 1996, str. 38-65.
2. Benz Arthur: Regionen als Machtfaktor in Europa? Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik. Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 1993, 84. Band, str. 328-348.
3. Boden Martina: Regionen in Europa; Geschichte, regionale Kooperation und Mitwirkung in der Europäischen Integration. München: Bonn Aktuell, 1995, str. 25-46.
4. Bučar Bojko: Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1993. 263 str.
5. Gulič Andrej, Praper Sergeja: Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije. Zbornik Regionalizem v Sloveniji. Ljubljana: Uradni list RS, 1998, str. 51-94.
6. Harvie Christopher: The rise of regional Europe. London, New York: Routledge, 1994. 92 str.
7. Hettne Björn: Globalism and the New Regionalism: The second Great Transformation, Globalism and the New Regionalism. Houndmills: Macmillan Press Ltd., 1999. 270 str.
8. Hrbek Rudolf: Betrifft: das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven. München: Beck, 1994. 207 str.
9. Jeffery Charlie: The regions and Amsterdam: What ever happend to the third level? Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam. Harlow: Longman, 2000, str. 130-141.
10. Keating Michael: Regions in the European Union. Journal of International Relations and Development, 2 (1999), 1, str. 67-77.
11. Loughlin John: Regional and local democracy in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 367 str.
12. Mlinar Zdravko: Protislovja družbenega razvoja. Ljubljana: Delavska enotnost, 1986. 420 str.
13. Moussis Nicolas: Evropska unija: pravo, ekonomija, politike. Ljubljana: Littera picta, 1999. 575 str.
14. Nugent Neill: The Government and Politics of the European Union. London: MacMillan, 1999. 567 str.
15. Pujol Jordi: In Richtung eines Europas der Regionen? Europa der Regionen: eine Idee setzt sich durch: Ausschuss der Regionen. Bonn: Economica Verlag, 1995, str. 48-59.

16. Schmidhuber Peter M.: Europa der Regionen – Die Position der EG-Kommission, Europa der Regionen – Europa der Kommunen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, str. 123-133.
17. Schneider Hans-Peter: The Regions in Europe – from a constitutional Perspective. The Regions – Factors of Integration or Desintegration in Europe? Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, str. 45-56.
18. Strmšnik Igor: Slovenija v Evropi regij: regionalne strukture razširjene Evropske zveze, Ljubljana : Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 1998. 56 str.
19. Šmidovnik Janez: Regionalizem v Evropi in pri nas. Teorija in praksa, Ljubljana, XXX, 1993, 3-4, str.199-208.
20. Zaveršek Boštjan: Regionalizem v luči slovenskega približevanja Evropski uniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 51 str.

## VIRI

1. Debenjak Doris: Veliki nemško-slovenski slovar. Ljubljana: DZS, 2001. 1386 str.
2. Grad Anton: Veliki angleško-slovenski slovar. Ljubljana: DZS, 2000. 1377 str.
3. EVROKORPUS Korpus prevodov zakonodaje Evropske unije.  
[URL: <http://www.sigov.si/evrokorpus>], 20.8.2002.
4. Evroterm.  
[URL: <http://www.sigov.si/evroterm>], 20.8.2002.
5. Evroslovarček.  
[URL: <http://evropa.gov.si/evroslovarcek>], 20.8.2002.
6. Ješovnik Peter: Evropska unija. Koper: Visoka šola za management v Kopru, 2000. 245 str.
7. Jezikovni priročnik: Slovenija in Evropska unija.  
[URL: [http://www2.gov.si/svez/svez\\_web.NSF/0/10EF3FDB7341833BC1256BE9004ACDDA/\\$file/prev1.pdf](http://www2.gov.si/svez/svez_web.NSF/0/10EF3FDB7341833BC1256BE9004ACDDA/$file/prev1.pdf)], 20.8.2002.
8. Muster Ana Marija: Nemško-slovenski poslovni slovar: Ljubljana: DZS, 1996. 448 str.

# SLOVARČEK

<i>Assembly of European Regions</i>	Zbor evropskih regij
<i>Committee of Regions</i>	Odbor regij
<i>Community Support Frameworks</i>	Okviri skupnosti za podporo
<i>Congress of Local and Regional Authorities of Europe</i>	Kongres regionalnih in lokalnih oblasti Evrope
<i>Consultative Council of Regional and Local Authorities</i>	Posvetovalni svet regionalnih in lokalnih oblasti
<i>Council of EU</i>	Svet EU
<i>Council of Europe</i>	Svet Evrope
<i>Economic and Social Committee</i>	Odbor za gospodarske in socialne zadeve
<i>Economic and Monetary Union</i>	Gospodarska in denarna unija
<i>Europe of Regions</i>	Evropa regij
<i>Europe of the Cultures</i>	Evropa kultur
<i>European Agricultural Guidance and Guarantee Fund</i>	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
<i>European Charter of Local Self-Government</i>	Evropska listina o lokalni samoupravi
<i>European Commission</i>	Evropska komisija
<i>European Council</i>	Evropski svet
<i>European Monetary Union</i>	Evropska monetarna unija
<i>European Parliament</i>	Evropski parlament
<i>European Regional Development Fund</i>	Evropski regionalni razvojni sklad
<i>European Social Fund</i>	Evropski socialni sklad
<i>European Summit of the Regions and Cities</i>	Evropski vrh regij in mest
<i>Protocol on subsidiarity</i>	Protokolu o subsidiarnosti
<i>Regions and Cities, Pillars of Europe</i>	Regije in mesta, stebri Evrope
<i>Rome Treaties</i>	Rimskih pogodb
<i>Single European Act</i>	Enotni evropski akt
<i>Single Market</i>	Enotni trg
<i>Special Commission for Institutional Affairs</i>	Posebna komisija za institucionalne zadeve